

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

LEGITIMITEETTIÄ ETSIMÄSSÄ
Tapaustutkimus merenkulun valtiontuista

Julkinen talousjohtaminen
Pro gradu -tutkielma
Lokakuu 2017
Ohjaaja: Eija Vinnari

Katriina Lehto

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu, julkinen talousjohtaminen

Tekijä: LEHTO, KATRIINA
Tutkielman nimi: Legitimiteettiä etsimässä - tapaustutkimus merenkulun valtiontuista
Pro gradu -tutkielma: 68 sivua
Aika: Lokakuu 2017
Avainsanat: valtiontuet, legitimiteetti, legitimointistrategiat, diskurssianalyysi, merenkulku

Tämä tutkimus on tehty kiinnostuksesta valtiontukien nykyjärjestelmää kohtaan. Suomessa valtiontukia myönnetään vuosittain arviolta 1,7 miljardin euron edestä. Valtiontukien tehokkuutta ja tuloksellisuutta on hankalaa osoittaa yritysten heterogeenisyyden ja vertailutiedon puutteen vuoksi, mutta niiden koetaan olevan legitiimi väline yksityisen sektorin ja joissain tapauksissa myös suurten markkinakelpoisten yritysten tukemiseen. Tässä tutkimuksessa tutkitaan matkustajamerenkulkuun kohdentuvia valtiontukia legitimiteetin näkökulmasta.

Valtiontuista on perinteisesti tehty tutkimusta niiden tehokkuuteen liittyen, mutta vähemmän on kiinnitetty huomiota niihin keinoihin, joiden avulla valtiontuista luodaan yleisesti hyväksyttävä ja legitiimi kuva. Tässä tutkimuksessa huomio kiinnitetään valtiontukien legitimiteettiperustaan ja legitimiteetin rakentumiseen puheissa ja teksteissä. Tutkimuksen teoriataustana käytetään institutionaalista teoriaa, jonka avulla määritellään legitimiteetin käsite. Keskeisimmät teoreettiset mallit, joiden avulla empiriaa analysoidaan, ovat legitimiteetin rakentumista kuvaavat legitimointistrategiat sekä legitimiteetin erilaisia perusteita kuvaavat legitimiteettityypit.

Tämä tutkimus on laadullinen, tulkitseva ja kriittinen. Tutkimuksen metodina on käytetty kriittistä diskurssianalyysia, jonka avulla voidaan tutkia yhteiskunnan valtasuhteita, itsestäänselvyyksiä sekä sosiaalisia odotuksia. Tutkimuskysymysten avulla pyritään hahmottamaan legitimiteetin rakentamisen apuna käytettäviä kielellisiä strategioita sekä tunnistamaan legitimiteettiperusta, jolle tuen oikeutus rakennetaan. Tutkimuksen kohteena olevan valtiontuen legitimiteettiä tutkitaan tuenantajan eli valtion ja Euroopan unionin dokumenteista sekä tuensaajien eli varustamoiden puheesta, teksteistä ja mediahaastatteluista.

Tutkimuksessa nousi esille viisi merenkulun valtiontukien olemassaoloa legitimoivaa diskurssia. Nämä ovat ulosliputus, työllisyys, huoltovarmuus ja logistiikka, turismin positiiviset vaikutukset sekä merenkulkusektorin erityispiirteet. Euroopan unionin ja Suomen valtion havaittiin käyttävän eniten rationalisoinnin ja moralisoinnin legitimointistrategioita, kun taas tuensaajat käyttivät legitimiteetin rakentamiseen rationalisoinnin ja moralisoinnin lisäksi myös auktorisointia, narrativisointia ja normalisointia. Valtiontukien legitimiteetin käsitettiin perustuvan pragmaattiseen vaihtokauppalegitimiteettiin valtion ja varustamoiden välillä sekä moraaliseen seurauksiin liittyvään legitimiteettiin.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	5
1.1 Valtiontuot tutkimuskohteena.....	5
1.2 Tutkimuskysymys ja rajaukset	8
1.3 Tutkimusote.....	10
1.4 Tutkielman rakenne.....	13
2 TUTKIMUKSEN TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT.....	14
2.1 Uusi institutionaalinen teoria.....	15
2.2 Legitimiteetti organisaation elinehtona	17
2.2.1 Pragmaattinen legitimiteetti.....	21
2.2.2 Moraalinen legitimiteetti	21
2.2.3 Kognitiivinen legitimiteetti.....	23
2.3 Legitimointistrategiat	24
2.3.1 Auktorisointi	26
2.3.2 Rationalisointi.....	27
2.3.3 Moralisointi	28
2.3.4 Narrativisointi.....	28
2.3.5 Normalisointi	29
3 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN.....	30
3.1 Tutkimuskohteen kuvaus.....	30
3.2 Aineiston koonnin menetelmät.....	33
4 MERENKULUN VALTIONTUKIA LEGITIMOIVAT DISKURSSIT	35
4.1 Ulosliputusuhka.....	37
4.2 Työllisyys	41
4.3 Huoltovarmuus ja logistiikka	45
4.4 Turismin positiiviset vaikutukset	49
4.5 Merenkulkusektorin erityispiirteet	52
4.6 Yhteenveto.....	55
5 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	61
LÄHDELUETTELO.....	65

Tutkielman kuviot ja taulukot

Kuvioluettelo

Kuvio 1: Legitimiteettityypit Suchmania (1995) mukaillen	20
Kuvio 2: Legitimointistrategiat Van Leeuwenia (2008) sekä Vaaraa ym. (2006) mukaillen.....	26

Taulukkoluettelo

Taulukko 1: Yhteenveto merenkulun kannalta oleellisista tuista 2014–2016	32
Taulukko 2: Legitimiteetin rakentuminen.....	60

1 JOHDANTO

1.1 Valtiontuet tutkimuskohteena

Valtion puuttuminen markkinoiden toimintaan on ollut ajankohtainen ja kiistelty aihe taloustieteiden tieteenalalla jo vuosisatojen ajan. Tunnetuimpien talousteorioiden eli klassisen liberalismiin, uusliberalismin ja keynesiläisyyden näkökulmat valtion intervention tarpeellisuuteen poikkeavat toisistaan huomattavasti. Liberalismi korostaa markkinoiden itseohjautuvuutta ja katsoo julkisen vallan intervention olevan pääsääntöisesti markkinoiden tasapainoa vahingoittavaa, kun taas keynesiläinen suuntaus näkee valtion interventiolla olevan merkittävä positiivinen vaikutus suhdannevaihteluiden tai markkinahäiriöiden tasaamisessa. Eräs tapa, jolla valtio voi puuttua markkinoiden toimintaan, on valtiontuet. Valtiontuet kiinnostavat myös julkisen talousjohtamisen tutkimuksessa, sillä ne muodostavat huomattavan osuuden julkisten varojen käytöstä. Suomessa valtiontukien kokonaismäärä oli vuonna 2015 noin 1,7 miljardia euroa (Tilastokeskus 2017). Valtiontuet kertovat myös päättäjien arvovalinnoista. Valtiontukiin ja niiden tuloksellisuuteen tulee kiinnittää huomiota niiden muodostaessa merkittävän osan valtion taloutta.

Valtiontuki on laajempi käsite kuin suora rahamääräinen tuki julkiselta sektorilta yksityisen sektorin yrityksille. Nykyisen lainsäädännön mukaan valtiontuiksi luetaan suorien tukien ja verotukien lisäksi myös avustukset ja korkotuet sekä sellaiset lainat, takaukset, takuut, oman pääoman ehtoiset rahoitukset ja muut järjestelyt, jotka sisältävät taloudellista tukea (Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä 429/2016). Suomalainen valtiontukilainsäädäntö on vahvasti yhteyksissä Euroopan unionin lainsäädäntöön. Valtiontukien keskeisimmät perusteet antaa sopimus Euroopan unionin toiminnasta (EUT) artiklat 107–109, joissa määritellään unionin sisämarkkinoille soveltuvat ja kielletyt valtiontuet. Kielletyt valtiontuet vääristävät tai uhkaavat vääristää kilpailua antaen jollekin yritykselle vahvemman kilpailuaseman, ne vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai ne on myönnetty valikoivasti yhdelle sektorille. (Alkio & Hyvärinen 2016.)

Suorat tuet ovat yksiselitteisin valtiontuen muoto, sillä ne löytyvät rahamääräisinä valtion talousarviosta. Suomessa sovelletaan noin 30 suoraa yritystuen muotoa, joista merkittävimmät osuudet kohdentuvat energia- ja ympäristöpolitiikan sekä maatalouspolitiikan tukemiseen. Valtiontukia kohdentuu myös tutkimukseen, kehitykseen ja innovointiin, työllisyyteen,

toimialapolitiikkaan, yrityspolitiikkaan ja aluepolitiikkaan. (Rauhanen, Grönberg, Harju & Matikka 2015, 18–19.) Suorista valtiontuista suurin osa eli noin 30 % kohdentuu palvelusektorille (Tilastokeskus 2017).

Verotukien kokonaissumman arviointi on haastavampaa, koska tuen määrä arvioidaan menetetyt verotulon periaatteella. Vuonna 2014 verotukien määräksi laskettiin 23,8 miljardia, mikä vastaa noin 12 % osuutta Suomen bruttokansantuotteesta. Verotukia Suomessa oli vuonna 2014 yhteensä 187 kappaletta ja niiden arvioidaan kattavan noin kolmasosa potentiaalisesta arvonlisäveropohjasta. Suomessa arvonlisäverotuksesta on vapautettu kokonaan muun muassa terveyden- ja sairaanhoito, sosiaalihuolto, koulutus, postin yleispalvelut, rahoitus- ja vakuutuspalvelut, arpajaiset ja rahapelit sekä kiinteistöjen myynti ja vuokraaminen. Julkisen sektorin kanssa edellä mainituilla aloilla kilpailevat yksityiset palvelut on vapautettu arvonlisäverosta, mikä pienentää arvonlisäverotuksen pohjaa entisestään. Myös alennetut arvonlisäverokannat kuten esimerkiksi elintarvikkeiden, kulttuurin, liikuntapalveluiden, lääkkeiden ja kirjojen alempi arvonlisäveroprosentti lasketaan verotueksi. Arvonlisäverottomuuden lisäksi verotukea on myös valmisteverottomuus, jonka kautta myönnetään verohuojennuksia toimialoille, jotka käyttävät ympäristölle haitallisia tuotteita. Tällaisia ovat esimerkiksi dieselpolttoaineen alempi verokanta sekä energiaintensiivisten yritysten veronpalautus. (Rauhanen ym. 2015.)

Yritystukien vaikuttavuuden arviointi koetaan yleisesti haastavaksi. Tukia saavien yritysten heterogeenisyys ja arvioinnin hankekohtaisuus tekevät yritystuen arvioinnista tapauskohtaista. Vaikuttavuuden arvioinnista ongelmallista tekee se, ettei tuetun yrityksen kehitystä ilman yritystukea voida havainnoida, eikä ulkoisvaikutuksia tai tukien mahdollisia haitallisia vaikutuksia markkinoiden toimintaan pystytä tunnistamaan tai mittaamaan luotettavasti. (Rauhanen ym. 2015, 6.) Yleisen periaatteen mukaisesti yritystukien tulisi perustua markkinahäiriön korjaamiseen, eivätkä terveet ja markkinakelpoiset yritykset yleisesti tarvitse toimintansa tueksi valtiontukia. Ollakseen tehokkaita yritystukien tulisi olla väliaikaisia ja niiden tulisi korjata markkinoiden toimimattomuutta. Tästä huolimatta valtaosa yritystuista kohdentuu suurehkojen ja vakiintuneiden yritysten toiminnan tukemiseen, joilla on taipumusta pysyä yritystuen piirissä. (Koski & Yli-Anttila 2011.)

Aiemmassa tutkimuksessa yritystukia on tutkittu edellä esitetystä talousteoreettisesta näkökulmasta käsin, jolloin tutkijat ovat keskittyneet mallintamaan yritystukien taloudellisia vaikutuksia, kuten esimerkiksi vaikuttavuutta. Sen sijaan vähemmän huomiota on kiinnitetty siihen, minkälaisilla strategioilla pyritään luomaan käsityksiä tukien yhteiskunnallisesta hyväksyttävyydestä eli legitimitetistä. Tässä tutkimuksessa legitimitetillä tarkoitetaan yleisluontoista käsitystä siitä, että

jonkin käytänteen tai organisaation olemassaolo ja toiminta ovat yleisesti hyväksyttyjä ja linjassa sosiaalisesti konstruoitujen normien, arvojen, uskomusten ja määritelmien kanssa (Suchman 1995, 574). Tässä tutkimuksessa legitimizeetin rakentumista tutkitaan puheen ja tekstien tasolta. Aiempi tutkimus on tunnistanut muun muassa erilaisia legitimizeettityyppejä sekä erilaisia strategioita, joilla legitimizeettia pyritään rakentamaan ja ylläpitämään.

Legitimizeettiin liittyvää tutkimusta on tehty muun muassa monikansallisten yhtiöiden toiminnasta (Vaara, Tienari ja Laurila 2006; Joutsenvirta & Vaara 2015), tilintarkastusyhteisöjen varmennuspalveluista (O'Dwyer, Owen & Unerman 2011), ammattiliittojen ja valtion välisestä suhteesta (Reshef & Keim 2014), organisaation yhteiskuntavastuusta (Mueller, Dos Santos & Seuring 2009; Richards, Zellweger & Gond 2017) sekä kansainvälisistä poliittisista instituutioista (Biegón 2013; Schmidt 2013; Gronau & Schmidtke 2016). Valtiontukien aihepiiristä legitimizeettitutkimusta ei ole oman tiedonhakuni perusteella aikaisemmin tehty. Valtiontukien legitimoinnin tutkiminen lisää ymmärrystä niistä kielellisistä strategioista, joiden avulla valtiontuista luodaan hyväksyttävä ja tarpeellinen kuva, ja joiden avulla niiden olemassaolo perustellaan. Legitimizeetin rakentumisen tutkiminen antaa mielenkiintoisen näkökulman muun muassa poliittisen päätöksentekoon ja edunvalvontajärjestelmän toimintaan. Kielellisten strategioiden avulla tapahtuvan legitimoinnin tutkiminen pyrkii osoittamaan, että valtiontukien olemassaolon välttämättömyys ei ole absoluuttinen fakta, vaan ihmisten kommunikaation välityksellä rakentunut käsitys todellisuudesta. Tämän tutkimuksen tiedonintressi on tulkitseva, mutta samalla tutkimus on myös kriittinen ja sillä on emansipatorinen tavoite, eli tavoite tuottaa tietoa yhteiskunnan sisäänrakennetuista ja usein tiedostamattomista valtarakenteista sekä niistä vapautumisesta.

Tämän tutkimuksen tapauksena tutkitaan merenkulun valtiontukia. Merenkulun valtiontuet ovat erilaisia muihin yritystukiin verrattuna, sillä ne ovat pysyviä ja kohdistuvat tuettavien yritysten liiketaloudelliseen perustoimintaan (ks. VTV 2013; VTV 2015). Merenkulkuelinkeinon tuensaajat ovat Suomen suurimpien yritystukien vastaanottajien joukossa (YLE 2015), jolloin kyse on merkittävästä julkisen sektorin varainkäytöstä. Tutkimukseni aiheeksi merenkulun tuet on valikoitunut sen vuoksi, että kuuluin talvella 2016–2017 Tampereen yliopiston työryhmään, joka kartoitti eri merenkulun tukilajeja ja arvioi tukien kokonaissummaa sekä niiden kohdentumista matkustajaliikenteeseen. Toimiessani tutkimusassistenttina kiinnostuin aihealueesta, ja halusin pro gradu -tutkielmassani käsitellä kyseisiä valtiontukia syvällisemmin legitimizeetin näkökulmasta.

Merenkulun tukien kohdentumisen problematiikka antaa mielenkiintoisen alustan merenkulun valtiontukien tutkimiseen. Merenkulun tukia myönnetään Suomessa sekä rahti- että matkustaja-

aluksille. Tässä kontekstissa merenkulun tuilla on mahdollisuus kohdentua myös vapaa-ajalla tapahtuvan turismin ja laivamatkailun piiriin, sillä meriliikenteessä toimii useita matkustaja-autolauttoja, jotka kuljettavat sekä rahtia että matkustajia. Pelkästään matkustajamerenkulkuun kohdistuu arvioiden mukaan noin 241–255 miljoonaa euroa merenkulun kokonaistukipotista vuosittain. (Lehto, Karppinen, Oulasvirta & Saarijärvi 2017.) Merenkulun tuet eivät allokoitu pelkästään yhteiskunnan kannalta hyödyllisiin toimintoihin, kuten esimerkiksi logististen reittien ylläpitoon ja huoltovarmuuden turvaamiseen, vaan myös vapaa-ajan matkailun tukemiseen. Julkisten varojen kohdentuminen virallisten tavoitteiden ohi ei ole toivottavaa, minkä vuoksi merenkulun tukien legitimitetin perusta nousee erityisen tärkeäksi ja mielenkiintoiseksi tutkimusaiheeksi. On perusteltua kysyä, mikä tekee merenkulun sektorista niin erityislaatuisen, että sen saaman valtiontuen sallitaan allokoitua myös turismin toimintojen ylläpitoon. Koska kyseessä on julkisista varoista myönnettävä huomattavan suuri yritystuki, tulevat tuen myöntämisen perusteet olla erityisen luotettavat ja relevantit.

Suomessa merenkulun valtiontuista ei ole aiemmin tehty tutkimusta julkisen varainkäytön tai poliittisen päätöksenteon näkökulmasta. Valtiontalouden tarkastusvirasto teki tukien tavoitteista ja niiden saavuttamisen edellytyksistä esiselvitysraportin vuonna 2013, mutta aihe ei lopulta päätnyt viralliseksi tarkastusaiheeksi. Aikaisemmassa merenkulkusektoria koskevassa suomalaisessa tutkimuksessa (ks. Busk & Härmälä 2016; Hernesniemi 2012; Viitanen, Karvonen, Vaiste & Hernesniemi 2003) on keskitytty koko meriklusterin kuvaamiseen ja sen toiminnan ymmärtämiseen. Toiminnan kokonaismerkityksen kuvaaminen on perusteltua ja tärkeää, mutta tarvetta löytyy myös kriittiselle tutkimukselle julkisen varainkäytön näkökulmasta.

1.2 Tutkimuskysymys ja rajaukset

Johdannossa esitetyn merenkulun valtiontukien kohdentumisen problematiikan vuoksi aiheetta on mielenkiintoista lähestyä legitimitetin eli yleisen hyväksyttävyyden näkökulmasta. Tässä tutkimuksessa ollaan erityisen kiinnostuneita niistä strategioista, joiden avulla toimijat luovat käsityksen jonkin asian legitimitetistä olemuksesta sekä siitä, millaisiin legitimitetin muotoihin valtiontukien oikeutus ymmärretään perustuvan. Legitimitetin tutkimista avustaa kaksi tutkimuskysymystä, jotka kummatkin perustuvat eri legitimitettiin liittyville teorioille. Tutkimuksen kohteena olevaan puheeseen ja teksteihin sovelletaan näin ollen kahta erilaista teoriaa, minkä seurauksena valtiontukien legitimitetistä saadaan monipuolista tietoa. Tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

- Miten merenkulun tukia legitimoidaan valtionhallinnossa ja intressiryhmien kesken?
- Millaiseen legitimitteettiperustaan vetoamalla merenkulun valtiontukien oikeutusta perustellaan?

Ensimmäinen valtiontukien legitimointiin liittyvä tutkimuskysymys keskittyy ymmärtämään legitimitteetin rakentumista. Valtiontuen legitimitteettiä eli mielikuvaa tuen hyväksyttävyydestä rakennetaan kielellisin keinoin puheiden ja tekstien tasolla. Legitimitteetin rakentumista tutkitaan legitimointistrategioiden teorian avulla, joilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa Van Leeuwenin (2008) sekä Vaaran, Tienarin ja Laurilan (2006) tunnistamia legitimointistrategioita, jotka ovat auktorisointi, rationalisointi, moralisointi, narrativisointi ja normalisointi. Ensimmäisessä tutkimuskysymyksessä nostetaan esille legitimitteetin rakentumisen diskursiivinen luonne ja siihen liittyvät kielelliset strategiat.

Toisen tutkimuskysymyksen avulla pyritään ymmärtämään, minkälaiseen legitimitteettiperustaan vetoamalla valtiontukien oikeutus perustellaan. Toinen tutkimuskysymys perustuu valtiontukien koettuun oikeutukseen, millä tarkoitetaan käsitystä siitä, miksi tukien olemassaolo koetaan oikeutetuksi ja hyödyttäväksi. Legitimitteettiperustan määritelmänä käytetään Suchmanin (1995) teoriaa legitimitteettityypeistä, jotka ovat pragmaattinen, moraalinen ja kognitiivinen legitimitteettityyppi. Sekä ensimmäisessä että toisessa tutkimuskysymyksessä tutkitaan sekä valtion että tuensaajien puhetta ja tekstejä, jolloin legitimitteetin rakentumisesta ja perusteista saadaan tietoa kahden eri tahon näkökulmasta.

Tutkittaessa legitimitteetin rakentumista huomio kiinnitetään kieleen ja sen luomaan todellisuuteen. Tässä tutkimuksessa tiedon luonne nähdään sosiaalisesti konstruoituneena. Sosiaalinen konstruktivismi tarkoittaa sitä, että toimijat luovat ja rakentavat ilmiöitä samanaikaisesti niistä viestiessään. Kuvaukset maailmasta ovat puhujansa reflektioita todellisuudesta, eikä täten mikään kuvaus ole toistaan parempi tai oikeampi. Sosiaalisen konstruktivismin kokonaisvaltaisuudesta on kuitenkin eriäviäisiä käsityksiä. Faircloughin (2003) mukaan todellisuus tulee nähdä osittain sosiaalisesti konstruoituneena. Äärimmilleen vietyinä sosiaalinen konstruktivismi tarkoittaisi sitä, että joka hetki maailmaa ja tietoa rakennettaisiin uudelleen nollapisteestä. Oleellisempaa on kuitenkin ajatella todellisuutta vain osittain sosiaalisesti konstruoituneena, sillä maailmassa on olemassa jo aikaisemmin rakentuneita realiteetteja, jotka tuovat rajoitteita ja vaikutuksia tämänhetkisiin diskursseihin. Sosiaalisen konstruktivismin näkökulma auttaa ymmärtämään sen, että tutkimuksessa käsiteltävät argumentit ja perusteet ovat useiden eri intressiryhmien käsityksiä valtiontukien olemassaolon tärkeydestä, eivät absoluuttisia totuuksia.

1.3 Tutkimusote

Tutkimusotteella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa yleiskuvaa siitä, miten tutkimus toteutetaan ja minkälaista tietoa ja ymmärrystä tutkimuksessa tavoitellaan. Käsillä oleva tutkimus on laadullinen tutkimus, jonka tutkimusote on tulkitseva ja kriittinen. Tulkitsevalla tutkimusotteella, jota Koskinen, Alasuutari ja Peltonen (2005, 33–35) kutsuvat myös sosiaalisesti konstruktivismiksi, on pyrkimys tulkita ja ymmärtää ihmisiä, heidän toimiaan sekä motiivejaan. Heidän mukaansa tulkitseva tutkimus pyrkii lisäämään ymmärrystä tutkittavasta kohteesta rikkaan aineiston avulla. Tutkija ja hänen oma intressinsä ovat osa tutkimuksen tulkintaa, eikä tutkija näin ollen ole riippumattomassa asemassa. Tammisen (1993) mukaan tulkitseva tutkimus kohdistuu jonkin ihmisjoukon todellisuuden tulkitsemiseen. Hänen mukaansa tulkitseminen tapahtuu etsimällä asioiden merkityksiä ja tietoa siitä, miksi ja miten toimijat kokevat asiat mielekkäiksi. Tulkitsevassa tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita toimijoiden valintojen ja käyttäytymisen syistä sekä heidän odotuksistaan ja arvoistaan.

Tulkitsevan otteen lisäksi tämä tutkimus on myös kriittinen. Kriittinen tutkimusote katsoo, että kaikki havainnot todellisuudesta ovat sidoksissa ennalta määrättyihin käsitteisiin ja teorioihin, mikä rajoittaa myös tutkijan riippumattomuutta (Koskinen ym. 2005, 35). Tässä tutkimuksessa kriittinen tutkimusote tulee esille kriittisen diskurssitutkimuksen valintana tutkimusmetodiksi. Vaaran ym. (2006, 792) mukaan kriittisessä diskurssitutkimuksessa huomio kiinnitetään havainnoinnin taustalla oleviin tekijöihin, kuten esimerkiksi valtasuhteisiin ja dominointiin sosiaalisessa, poliittisessa ja taloudellisessa kontekstissa. Kriittinen diskurssianalyysi pyrkii tuomaan nämä usein itsestäänselvyyksinä pidetyt yhteiskunnalliset asiat esille tarkasteltaviksi. Kriittisen tutkimuksen tarkoituksena on saada tietoa yhteiskunnan sisäänrakennetuista toimintatavoista ja tiedostamattomista oletuksista, jotka jollain tavalla rajaavat ihmisten käytöstä.

Tässä tutkimuksessa valtiontukia analysoidaan toimijoiden merkitysmaailman näkökulmasta. Tämä tulkitseva näkökulma ei kerro valtiontukien objektiivisesta tehokkuudesta tai vaikuttavuudesta, mutta sen kautta saadaan tietoa siitä, miksi eri intressiryhmät pitävät valtiontukia tärkeinä ja oikeutettuina. Valtiontukien vaikuttavuuden arviointi on koettu hyvin haastavaksi tehtäväksi (Rauhanen ym. 2015, 6), joten tulkitsevan tutkimusotteen avulla voidaan luoda uusi näkökulma tukien vaikuttavuuteen painottaen tuenantajan ja tuensaajan kokemusta tuen tärkeydestä. Merenkulun tukemisen kontekstin ymmärtäminen juuri legitimitietin näkökulmasta on relevanttia pohdittaessa sitä, miksi tukea on myönnetty jo viidentoista vuoden ajan sen kohdentumisen

ongelmasta huolimatta. Tutkittaessa poliittista päätöksentekoa legitimitietin näkökulmasta saadaan uutta ymmärrystä valtionhallinnon valtiontukimekanismien pysyvyydestä ja muutoksen haasteista.

Tutkimukseni toteutetaan merenkulkuun kohdistuvien valtiontukien tapaustutkimuksena. Tutkimusstrategiassani on useita case-tutkimuksen eli tapaustutkimuksen piirteitä. Eisenhardtin (1989) mukaan case-tutkimus antaa mahdollisuuden kehittää olemassa olevaa tai luoda uutta teoriaa. Tapaustutkimus on aineistolähtöinen teoriankehitysmenetelmä, jota toteutettaessa on tärkeää kerätä aineistoa mahdollisimman useasta eri lähteestä. Näin syntyy aineistotriangulaatio, joka tekee aineistosta monipuolisen ja syventää ymmärrystä tutkittavasta tapauksesta. Kerätyn aineiston ja sen analyysin perusteella muokataan ja laajennetaan teoriaa, jota peilataan aikaisempaan kirjallisuuteen. Eisenhardtin (1989) mukaan on myös tärkeää löytää aikaisemman kirjallisuuden kanssa ristiriidassa olevaa tietoa, sillä se auttaa laajentamaan ja luomaan uutta teoriaa sekä antamaan luotettavuutta tutkimuksen tuloksille. Tässä tutkimuksessa aineistotriangulaatio syntyy haastatteluaineiston, mediasta kerättyjen uutisten sekä valtion ja Euroopan unionin virallisten dokumenttien välille.

Laadullisessa tutkimuksessa aineiston analyysi tapahtuu samanaikaisesti aineiston keruun, tulkinnan ja raportoinnin kanssa. Tässä tutkimuksessa tutkimusmetodina eli analyysin välineenä käytetään diskurssianalyysia, jolloin aineiston analyysi tapahtuu aineistolähtöisesti eli induktiivisesti. Diskurssianalyysissa kiinnostuksen kohteita ovat teksteistä ilmenevä merkitysten tuottaminen sekä niiden kautta rakentuva todellisuus. Diskurssianalyttinen tutkimusmetodi on useammassa aikaisemmassa tutkimuksessa yhdistetty menestyksekkäästi legitimoitistategioiden tutkimiseen (ks. Vaara ym. 2006; Reshef & Keim 2014; Joutsenvirta & Vaara 2015), jolloin se on luonnollinen valinta myös tämän tutkimuksen tutkimusmenetelmäksi. Diskurssianalyysin vahvuus tälle tutkimukselle on se, että sen kautta voidaan tutkia legitimitietin rakentumisen prosessia merkityksien näkökulmasta.

Diskurssianalyysi nojautuu funktionaaliseen kielikäsitteeseen, jonka mukaan kielelliset merkitykset ovat tilannesidonnaisia ja syntyvät sosiaalisessa vuorovaikutuksessa. Kieltä käytetään viestinnän välineenä, se mahdollistaa maailman kuvaamisen ja sen avulla luodaan sosiaalisia suhteita ja identiteettejä. Diskurssianalyysissa kielenkäyttö tulee nähdä valintoina: kielenkäyttäjä valitsee tapansa käyttää kieltä, jonka avulla hän pystyy luomaan erilaisia merkityksiä useissa eri tilanteissa. Valinnanvapaus kielenkäyttötapojen välillä ja kielen moninaisuus antavat mahdollisuuden erilaisten merkitysten luomiseen. (Pietikäinen ja Mäntynen 2009, 14.)

Diskurssianalyysi voidaan nähdä kolmivaiheisena prosessina. Diskurssianalyysiä tehdessä ensimmäisenä keskitytään tekstiin mikrotasolla. Tämä tarkoittaa tekstuaalisten käytänteiden analysointia rakenteen, sisällönanalyysin, teemoittelun ja tyypittelyn avulla. Tässä vaiheessa kontekstin merkitys analyysiin on pienehkö ja ote tutkimukseen on mekaaninen. Toisessa vaiheessa prosessia empiiristä aineistoa peilataan yhteiskunnan laajempiin diskursiivisiin konteksteihin, jolloin analyysin ote muuttuu tulkitseväksi. Tulkitsevassa vaiheessa kontekstin merkitys kasvaa, ja omaa aineistoa peilataan makrokontekstiin eli esimerkiksi yhteiskunnalliseen, sosiaaliseen, kulttuuriseen ja historialliseen kontekstiin. Tällöin tekstiä tulkitaan representaatioiden ja valintojen näkökulmasta. Mikäli analyysia halutaan jatkaa prosessin kolmanteen vaiheeseen eli kriittiseen diskurssianalyysiin, nousee yhteiskunnallisen kontekstin merkitys keskeiseen osaan tutkimusta. Tällöin tutkitaan valtaa, ideologioita, arvoja, vaihtoehtoisia representaatioita sekä legitimizeettiä. Kriittistä diskurssianalyysiä tehdessä ollaan kiinnostuneita siitä, miten valtasuhteet näkyvät ja ilmenevät teksteissä esimerkiksi retoristen strategioiden kautta. (Pynnönen 2013.)

Jotta diskurssianalyysi pääsee etenemään mekaanisesta analyysista tulkitsevaan ja kriittiseen analyysiin, tulee teksti nähdä osana laajempaa kokonaisuutta. Tekstit eivät ole merkityksellisiä yksittäisinä. Jotta oma tutkittava teksti pystytään yhdistämään osaksi yhteiskunnallisia makrodiskursseja, tulee kiinnittää huomiota tekstin kontekstiin ja intertekstuaalisuuteen. Pynnösen (2013, 11) mukaan kontekstilla tarkoitetaan kaikkia niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat tekstissä ilmenevien merkityksen muodostumiseen ja mahdollistavat ja rajaavat näiden merkityksen käyttämistä ja tulkitsemista. Pietikäisen ja Mäntysen (2009, 29–30) mukaan eri tilanteissa samat ilmaisut voivat saada erilaisen merkityksen, sillä kielen tulkinta ja ymmärtäminen riippuu kieltä ympäröivästä todellisuudesta. Heidän mukaansa kontekstit ovat monikerroksisia, ja niillä voidaan viitata esimerkiksi asiayhteyteen, vuorovaikutustilanteeseen tai yhteiskunnalliseen tilaan.

Intertekstuaalisuudella tarkoitetaan tekstien välistä vuoropuhelua historiallisessa ja sosiaalisessa kontekstissa. Käyttämämme kieli ei ole meidän omaamme, vaan siihen on hyödynnetty tavalla tai toisella aikaisempia tekstejä ja puheita useista eri lähteistä. Kieli, jota käytämme, on siis suurilta osin lainattua ja kierrätettyä. Tästä seuraa se, että aikaisemmat kielenkäyttötilanteet jättävät ikään kuin jälkiä niihin ilmaisuihin, joita käytämme nyt. Intertekstuaalisuus on tärkeä työkalu diskurssintutkimuksessa, sillä se auttaa tarkastelemaan tekstiä suhteessa aikaisempiin kielenkäyttötilanteisiin. (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 120.) Intertekstuaalisuuden myötä huomataan, että tutkittavat diskurssit ovat kaikkea muuta kuin neutraaleita. Diskursseissa esiintyy ideologioihin ja hegemonioihin liittyviä oletuksia ja hiljaisesti hyväksyttyjä totuuksia, joista ollaan erityisesti kriittisen diskurssianalyysin parissa erityisen kiinnostuneita. (Vaara ym. 2006, 793.)

Muita diskurssianalyysiin liittyviä analysointivälineitä ovat genre, diskurssi ja tyyli. Faircloughin (2003) mukaan diskurssit ilmenevät ja hahmottuvat genreissä (way of acting), diskursseissa (way of representing) sekä tyyleissä (way of being). Genrellä tarkoitetaan tekstin lajityyppiä eli sosiaalisen ja diskursiivisen toiminnan järjestäytyneitä muotoja. Genre on jokseenkin vakiintunut, ja kielenkäyttäjät myös tunnistavat sen helposti. Genre voi olla esimerkiksi uutinen, mielipidekirjoitus tai lakiteksti. Diskurssit sen sijaan ovat tapoja rakentaa maailmankuvaa ja antaa sille merkityksiä. Diskurssit tulevat teksteissä esille ideologioiden ja aatteiden välityksillä. Genret ja diskurssit voidaan erottaa toisistaan ajattelemalla, että genret ovat ikään kuin neutraaleja alustoja, joiden kautta diskurssit pääsevät näkyville. (Pietikäinen ja Mäntynen 2009, 80–92.) Diskursseja voidaan analysoida kiinnittämällä huomiota siihen, keitä teksteissä kuullaan ja keiden ääni vaiennetaan, toisin sanoen mitä asioita tekstissä kerrotaan ja mitä on jätetty pois. Diskursseihin liittyy myös se, miten abstraktilla tai konkreettisella tasolla teksti liikkuu. Tekstin tyyli taas kertoo siitä, minkälainen tekstin esittäjä on identiteetiltään ja mitä se kertoo hänen sosiaalisesta asemastaan. (Fairclough 2003, 25–30.) Esimerkiksi eri ammattiryhmien edustajat käyttävät oman ammattiryhmänsä kieltä, ja yrityksen toimitusjohtaja esiintyy mediassa tai haastattelussa omalle tyylilleen uskollisena.

Tämän tutkimuksen metodina käytettävä kriittinen diskurssianalyysi tähtää itsestäänselvyyksien (taken-for-granted -oletuksien) ilmentämiseen sosiaalisessa, yhteiskunnallisessa, poliittisessa ja taloudellisessa kontekstissa (Vaara ym. 2006, 793). Kriittisessä diskurssianalyysissä ideologioilla on keskeinen merkitys. Ideologioiden kautta synnytetään, ylläpidetään ja pyritään muuttamaan sosiaalista järjestystä vallasta, valtasuhteista ja niiden hyödyntämisestä. Faircloughin (2003) mukaan ideologia on vallan ilmenemismuoto, jonka avulla esitetään ihmisten välisiä valtasuhteita positioiden, asenteiden ja uskomusten avulla. Kriittinen diskurssianalyysi soveltuu tämän tutkimuksen menetelmäksi erityisen hyvin, sillä tutkimusaineiston linkittäminen yhteiskunnalliseen ja poliittiseen makrodiskurssin auttaa ymmärtämään valtiontukien ja niihin liittyvän päätöksenteon poliittista luonnetta ja valtasuhteita tuenantajien ja tuensaajien välillä.

1.4 Tutkielman rakenne

Tämä tutkimus koostuu johdannosta, teoriaosuudesta, empiirisestä osuudesta sekä johtopäätöksistä. Johdannossa esitellään valtiontukien aihepiiri, tutkimuksen motivaatio, tutkimusongelma ja siitä kumpuavat tutkimuskysymykset sekä tutkimusmenetelmä, jonka avulla tutkimuskysymyksiin etsitään vastauksia. Teoriaosuus pohjautuu institutionaaliselle teorialle, jonka alakäsitteinä tuon

esille legitimiteetin ja legitimointistrategiat. Empiirinen osuus alkaa tutkimuskohteen kuvauksella sekä aineiston esittelyllä, jonka jälkeen kerättyyn empiriaan syvennyttään diskurssianalyysin menetelmin. Empiirinen osuus on järjestetty legitimoivien diskurssien mukaisesti. Pro gradu -tutkielman päättävät yhteenveto ja johtopäätökset.

2 TUTKIMUKSEN TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT

Tutkimuksen teoriatausta koostuu institutionaalisesta teoriasta, legitimiteetin käsitteen määrittelystä sekä legitimointistrategioiden ja legitimizeettityyppien esittelystä. Valitsin institutionaalisen teorian tutkimukseni teoriataustaksi sen vuoksi, että sen kautta pystytään tarkastelemaan yhteiskunnan nykytilaa vallitsevien käytäntöjen ja itsestäänselvyyksien näkökulmasta. Institutionaalisen teorian avulla valtiontukia voidaan tarkastella kriittisestä näkökulmasta, sillä yksi institutionaalisen teorian perusoletuksista on se, että organisaatiot haluavat olla mieluummin yleisesti hyväksytyjen sääntöjen mukaisia kuin tehokkaita (Meyer & Rowan 1977, 340–341). Organisaatioiden ja yhteiskunnan rakenteiden tehokkuutta tärkeämmäksi asiaksi nousee se, että ne koetaan yleisesti legitimeiksi. Legitimiteetin käsite on keskeinen tässä tutkimuksessa, sillä se on avainasemassa valtiontukien pysyvyyden ja jatkuvuuden kannalta. Legitimiteetin esiintuominen on relevanttia myös siinä mielessä, että tässä tutkimuksessa tarkastellaan Suomen suurimpia suoria valtiontukia, jolloin intressiryhmien paine legitimoida saatuja etuuksiaan on suuri. Legitimaation kielellisiä strategioita tutkitaan legitimointistrategioiden avulla, joihin luodaan katsaus tämän teoriaosuuden loppupuolella.

Institutionaalinen teoria on hyvin laaja erilaisten oppien kokonaisuus, ja tämän tutkimuksen teoriaosuus käsittää vain sen keskeisimmän tutkimusperinteen. Institutionaalisen teorian avulla voidaan tutkia muun muassa muutosta, pysyvyyttä, toimijoita sekä niiden vuorovaikutussuhteita ja rooleja. Se antaa kiehtovan näkökulman valtionhallinnon päätöksentekoon ja intressiryhmien kykyyn argumentoida omien etujensa puolesta. Institutionaalisessa teoriassa on tehty tutkimusta muun muassa institutionalisoitumisen prosessista ja leviämisestä, organisaatioiden responsiivisuudesta institutionalisoituneille käytännöille, institutionaalisten käytäntöjen synnystä sekä uudemmassa tutkimusperinteessä muun muassa institutionaalisesta yrittäjyydestä ja institutionaalisesta logiikasta. (Greenwood et al. 2008, 4.)

2.1 Uusi institutionaalinen teoria

Institutionaalinen teoria voidaan luokitella jakaantuvan rationaalisen valinnan institutionalismiin, historialliseen institutionalismiin sekä sosiologiseen institutionalismiin (Greenwood et al. 2008, Schmidt 2006). Rationaalisen valinnan institutionalismin (rational choice –institutionalism) tutkimusperinteessä toimijoiden nähdään olevan rationaalisia oman edun tavoittelijoita. Organisaatioiden toiminnassa ja rakenteissa pyritään omien etujen maksimointiin pienentämällä samalla yksilöiden vaikutusta sen toiminnassa minimiin. Historiallinen institutionalismi etsii sen sijaan syitä nykyhetken tilaan menneisyyttä tarkastelemalla. Sen tutkimusperinteessä pyritään löytämään jatkumoiden ja polkuriippuvuuksien kautta selityksiä nykyisyydelle. Sosiologinen institutionalismi pyrkii selittämään organisaation tapoja ja toimintamalleja kulttuurista kumpuavina mallinnoksina, jotka muotoutuvat normeiksi, kognitiivisiksi alustoiksi ja merkityssysteemeiksi, jotka opastavat yksilöiden toimintaa. Uusimpana suuntauksena institutionaalisessa teoriassa on diskursiivinen institutionalismi. Diskursiivisessa institutionalismissa tarkastellaan diskursseja, joiden kautta toimijat luovat, vapauttavat ja legitimoivat erilaisia toimiaan kommunikaation välityksellä. (Schmidt 2006.)

Tässä tutkimuksessa keskitytään sosiologiseen institutionalismiin, koska sen kautta päästään tutkimaan syvällisemmin organisaation arvoja, legitimitettä ja itsestään selviksi institutionalisoituneita asioita. Myös diskursiivisen institutionalismin näkökulma on tärkeä tälle tutkimukselle, koska empiria-osuuden analyysimetodina käytetään kriittistä diskurssianalyysiä. Schmidin (2006) mukaan diskursiivisen lähestymistavan vahvuus institutionaalisen teorian kanssa työskentelyyn on sen kyky selittää muutoksen dynamiikkaa toimijoiden diskursiivisten interaktioiden avulla. Kommunikoinnin taustalla on institutionaalinen konteksti, jonka taustaa vastaan uudet ideat ja diskurssit peilataan. Kommunikoinnin logiikalla luodaan, puntaroidaan ja legitimoidaan asioita, jolloin sen tutkimisen kautta voidaan tunnistaa, kuvata ja analysoida ilmiöitä sosiaalisesti konstruoituneesta näkökulmasta. Diskurssit eivät ole vain uusien sääntöjen, arvojen ja käytäntöjen esille tuomista, vaan diskurssit itsessään ovat legitimoinnin resurssi, joiden avulla tuotetaan ja legitimoidaan uusia käytäntöjä ja ideoita.

Uuden institutionaalisen teorian perusteoksina pidetään muun muassa Meyerin ja Rowanin (1977), Zuckerin (1977) sekä DiMaggion ja Powellin (1983) organisaatiotutkimuksia, joiden kautta pyrin luomaan kuvan institutionaalisen teorian perusteista. Uuden institutionalismin teoreettinen suuntaus alkoi hahmottua 1970 -luvun loppupuolella, kun haluttiin löytää selityksiä organisaatioiden rakenteiden ja käytäntöjen samankaltaisuuteen. Erityisesti haluttiin löytää selityksiä byrokraattisen

organisaatorakenteen vankkaan suosioon. Meyerin ja Rowanin (1977) selityksen mukaan organisaatiot turvautuvat toimialojensa vallitseviin käytäntöihin, koska ne pystyvät tällä tavoin eheyttämään legitimitettiään, saamaan käyttöönsä resursseja, tuomaan toimintaansa stabiiliutta sekä parantamaan mahdollisuuksiaan selviytyä. DiMaggion ja Powellin (1983, 150) mukaan organisaatiot eivät kilpaile pelkästään resursseista ja asiakkaista, vaan myös poliittisesta vallasta sekä institutionaalisesta legitimitetistä. Organisaation selviytymisessä ei ole kyse vain taloudellisista seikoista, vaan sen on oltava myös sosiaalisesta näkökulmasta tarkasteltuna kelvollinen. Tämän vuoksi organisaatiot samankaltaistuvat rakenteiltaan ja toimintatavoiltaan. Institutionaalinen teoria pyrkii hahmottamaan sosiologisen näkökulman kautta organisaation noudattamia kirjoittamattomia sääntöjä ja itsestäänselvyysiksi, joita kutsutaan institutionalisoituneiksi käytänteiksi.

Kun jokin asia on institutionalisoitunut, on se enemmän tai vähemmän itsestäänselvyytensä pidettävä käytäntö. Instituutioita esiintyy yksilöiden, organisaatioiden, toimialojen ja yhteiskunnan tasoilla. Yksilötasolla institutionalisoituneesta käytännöstä hyvä esimerkki on länsimaisissa kulttuureissa kättely, kun taas organisaatioiden tasolla institutionalisoituneita toimintatapoja voivat ovat laskentamallit tai organisaatorakenteet. Toimialan tasolla kyse voi olla vakiintuneesta ammattihierarkiasta ja yhteiskunnan tasolla institutionalisoituminen ilmenee esimerkiksi oikeusjärjestelmän olemassaolona. (Greenwood ym. 2008, 5.) Institutionalisoituneet käytännöt ovat syvälle juurtuneita käsityksiä rationaalisesta käyttäytymisestä, joille vaihtoehtoisten toimintatapojen löytäminen on käytännössä mahdotonta (Zucker 1977, 728). Institutionalisoitumisen katsotaan tapahtuneen silloin, kun jokin käytäntö ovat laajalti hyväksytty ja se koetaan sekä asianmukaiseksi että tarpeelliseksi organisaation tehokkuuden ja rationaalisuuden kannalta. Institutionalisoituneet käytännöt ovat kaikkialla läsnä olevia eikä vaihtoehtoisten käytäntöjen soveltaminen ole sopivaa. Institutionalisoituneita käytänteitä kuvataan uuden institutionalismin teoriassa itsestäänselvyyksiksi eli taken-for-granted -aseman saaneiksi toimintamalleiksi. Institutionalisoituneet toimintatavat ja menetelmät eivät kuitenkaan ole välttämättä kytköksissä tehokkuuden kanssa. (Tolbert & Zucker 1983, 25–26.)

Organisaatiot toimivat institutionaalisessa kontekstissa. Organisaatioiden voidaan katsota olevan sekä institutionalisoituneen ympäristönsä vankeja sekä samaan aikaan rationaaleja toimijoita kompleksisessa ympäristössä. Kompleksinen ympäristö lisää tarvetta tehokkuudelle ja vaikuttavuudelle, kun taas institutionalisoitunut ympäristö osoittaa tarvetta organisaation legitimitetille laajemmassa sosiaalisessa ympäristössä. (Tolbert & Zucker 1983, 22.) Organisaatioiden ympäristön kompleksisuus ja organisaatioiden toisiinsa linkittyneisyys luo

rationalisoituneita toimintatapoja ja täten lisää rationalisoituihin myytteihin turvautumista. Rationaaliset myytit ovat uskomusten mukaan organisaatiolle tehokkaita ja parhaita käytäntöjä, mutta niitä omaksutaan organisaatioon lähinnä seremoniallisesti ja toiminnan legitimoinniksi ulkopuolisten sidosryhmien silmissä. (Meyer & Rowan 1977, 347.) Esimerkki rationalisoituneesta myytistä voi olla uskomus siitä, että organisaation toiminnan siirtyessä avokonttoriin kommunikoinnin laatu ja työnteon tehokkuus parantuvat. Todellisuudessa avokonttoritrendin seuraamisella pyritään osoittamaan oman organisaation uudenaikaisuus, eikä kommunikoinnin tai tehokkuuden parantumisesta ole takeita oman organisaation kontekstissa.

Yksi institutionaalisen teorian kuuluisimmista tutkimuksista on DiMaggion ja Powellin tutkimus vuodelta 1983. DiMaggio ja Powell esittävät tutkimuksessaan kolme tapaa, joiden kautta institutionalisoituminen voi tapahtua. Nämä institutionalisoitumisen tavat ovat pakottava, mimeettinen tai normatiivinen. Pakottaminen tapahtuu poliittisten paineiden kautta valtion säätäessä lakeja tai jonkin korkeamman tahon antaessa suosituksia toimialoille. Lainsäädännöllä ja valtion ohjauksella on merkittävä vaikutus organisaatioiden samankaltaisuuteen. Mimeettisyys taas tarkoittaa organisaatioiden taipumusta kopioida niiden menestyviksi ja legitiimeiksi arvioivia parhaita käytäntöjä toisilta organisaatioilta osoittaakseen näin kykynsä uusiutua ja parantaa legitimitettiin. Mimeettisyys on yksi tapa selviytyä epävarmassa ja monitulkintaisessa ympäristössä. Normatiivisuudella tarkoitetaan ammattiryhmien muodostamia käsityksiä työnteon metodeista ja normeista. Normatiivisuuden kautta ammattiryhmät luovat kognitiivisen oppimisalustan ja legitimitetin heidän ammattiryhmälleen. Normatiivisuus samankaltaistaa organisaatioita koulutuksen ja ammattiverkostojen levinneisyyden kautta. Normatiivisuuteen tukeutuen organisaatioiden on myös helpompaa toimia toisten organisaatioiden kanssa, koska niiden legitiimi ja hyvämaineinen hallinnollinen rakenne takaa niille kelpoisuuden työskennellä yhteistyölle muiden toimialojen kanssa.

2.2 Legitimiteetti organisaation elinehtona

Legitimiteetti on keskeinen käsite institutionaalisen teorian piirissä, ja sitä sovelletaan laajalti niin politiikan kuin hallinnon tutkimuksessa. Edellä lyhyesti esitellyn institutionaalisen teorian piirissä legitimiteetti nähdään olevan organisaation elinehto, pikemminkin kuin taloudellinen tehokkuus tai organisaation edistyksellisyys. Tässä tutkimuksessa legitimiteetin käsite on keskeisessä asemassa sen vuoksi, että sen hankkiminen ja ylläpitäminen sekä legitimiteetin erilaiset muodot ovat

tutkimuskysymysten keskiössä. Tässä luvussa tutustutaan legitimitettiin tutkimusperinteeseen sekä sen käsitteen muodostumiseen.

Legitimiteetti voidaan käsitteenä jakaa normatiiviseen ja empiiriseen legitimitettiin. Normatiivinen legitimitetti voidaan jäljittää ranskalaiseen valaistusfilosofiin Jean-Jacques Rousseau (1712–1778) pohdintoihin legitiimin hallintojärjestelmän olemassaolon mahdollisuudesta. Normatiivinen legitimitettitutkimus on kiinnostunut instituutioiden auktoriteetin oikeutuksesta (rightfulness) ja hyväksyttävyydestä, jotka perustuvat normatiivisille kriteereille kuten demokratialle ja oikeudenmukaisuudelle. Normatiivinen legitimitettitutkimus kuvailee esimerkiksi edellä mainittujen demokratian ja oikeudenmukaisuuden käsitteiden muotoutumista ja tutkii instituutioita näiden kriteerien näkökulmasta. Normatiivisen tutkimuksen kautta ollaan kiinnostuneita siitä, täyttävätkö tutkimuksen kohteena olevat instituutiot ennalta määritellyt legitimitetin kriteerit. (Gronau & Schmidke 2016, 537–538.)

Normatiivista legitimitettiä on tutkittu esimerkiksi prosessinomaisesti input-, output- ja throughput-legitimiteettikäsitteiden näkökulmasta. Input-legitimiteetti tarkoittaa valtion hallintojärjestelmän toimivuutta panoksen näkökulmasta. Valtionhallinnon panoksia ovat edustuksellinen demokratia ja kansalaisten osallistuminen, joiden kautta määritellään päätöksentekovallan legitimitetti. Output-legitimiteetti taas tarkoittaa valtionhallinnon tuotosten legitimitettiä. Tuotosten legitimitetin määrittää poliittisen päätöksenteon tehokkuus ja toteutuminen ongelmanratkaisun näkökulmasta. Throughput-legitimiteetti, joka on uusin normatiivisen legitimitetin tarkasteltava muoto, arvioi valtion sisäisen hallinnollisten prosessien legitimitettiä ja intressiryhmien osallistumista päätöksentekoon. Throughput-legitimiteetin määrittelyssä keskeisiä arvoja ovat esimerkiksi läpinäkyvyys ja tilivelvollisuus. (Schmidt 2013.)

Normatiivista legitimitettitutkimusta kuvaa se, että absoluuttisesta legitimitetistä on jo ikään kuin olemassa tietoisuus, jota kohti organisaation toimintaa ohjataan. Mikäli valtiontukia tarkasteltaisiin normatiivisesta näkökulmasta, tutkittaisiin niiden input-legitimiteettiä päätöksentekoprosessien hyväksyttävyyden näkökulmasta. Output-legitimiteettiä tutkittaisiin valtiontukien tehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta. Normatiivinen tutkimus antaisi vastauksen siihen, vastataanko valtiontukien kautta yhteiskunnassa tunnistettuihin ongelmakohtiin ja miten toimivasti tämä tehdään.

Empiirisen legitimitetin tärkeimpinä tutkimuksina pidetään Max Weberin (1864–1920) tutkimuksia aiheesta 1900-luvun alkupuolelta. Weberin hahmotelmat legitimitetistä muodostavat vahvan perustan legitimitetin nykyisille tulkinnoille. Weber määritteli poliittisen järjestelmän

legitimiteetin hallinnon alaisten, hallinnan kohteina olevien ihmisten, näkökulmasta. Weberin mukaan hallintojärjestelmä on legitiimi silloin, kun sen alaiset kokevat sen olevan legitiimi. (Gronau & Schmidte 2016, 538.) Legitimiteetin rakentumisella on Weberin mukaan kaksi puolta. Legitimoinnilla voidaan tarkoittaa hallinnan kohteena olevien ihmisten myöntämää legitiimiä statusta hallinnolle, mutta legitimointi voidaan nähdä myös hallitsijoiden aktiivisena prosessina hallinnon alamaisia kohtaan. (Biegón 2013, 196.) Legitimiteetti ei täten ole subjektiivinen ilmiö, vaan käsitys siitä rakentuu vuorovaikutuksessa legitimiteettiä tarvitsevien ja legitimiteettiä myöntävien tahojen välille. Legitimiteetillä löydettiin olevan sosiaalisesti konstruoitunut luonne.

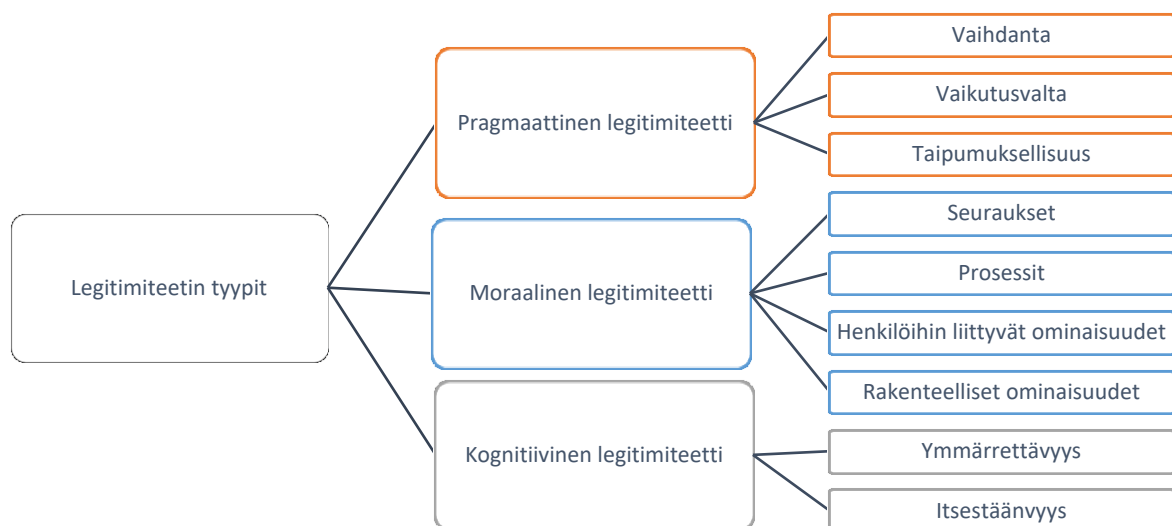
Empiirisen tradition mukaan legitimiteetti nähdään relatiivisena ja sosiaalisesti konstruoituna ilmiönä, ja käsitys legitiimiksi koetuista toimintatavoista vaihtelee täten ihmisestä ja ryhmästä toiseen. Sosiaalisesti konstruoidun tutkimusotteen näkökulmasta saadaan enemmän tietoa toimijoista, heidän arvoistaan ja maailmankatsomuksestaan ja siitä, minkälainen ymmärrys heillä on oman organisaationsa toiminnasta. Tämän tutkimustradition syvempänä tarkoituksena on ymmärtää legitimiteettiä ja sitä, miksi se konstruoituu eri tavalla eri tilanteissa. Gleggin ja Gordonin (2012) mukaan legitimiteetin luonne on vahvasti sosiaalisesti konstruoitunut ja se nojaa institutionalisoituneisiin normeihin ja arvoihin. Koko ajan muuttuvassa maailmassa legitimiteetti konstruoituu vuorovaikutuksessa historiallisiin, paikallisiin sekä ajallisiin olosuhteisiin. Cleggin ja Gordonin tutkimuksessa kuvataan legitimiteetin konstruoitumista paikallisesti. Paikallisesti konstruoitunut legitimiteetti tarkoittaa sitä, että epämuodollisissa verkostoissa hyväksytyt toimintatavat eivät välttämättä ole virallisesta näkökulmasta legitiimejä, mutta niiden institutionalisoituneen luonteen vuoksi ne koetaan tosiasiallisesti paikallisesti legitiimeiksi. Toisaalta, virallisesti legitiimeiksi julistetut toimintatavat, esimerkiksi organisaation viralliset toimenpideohjelmat, eivät välttämättä saavuta tosiasiallista legitimiteettiä paikallisella tasolla.

Tässä tutkimuksessa legitimiteettiä tutkitaan empiirisen legitimiteetin tutkimusperinteen näkökulmasta, jolloin se nähdään sosiaalisesti konstruoituvana ja relatiivisena ilmiönä. Tällöin legitimiteetin käsitteellä on paljon yhtymäkohtia institutionaaliseen teoriaan. Suchmanin (1995) määritelmä legitimiteetistä on saanut institutionaalisen tutkimusperinteen ja legitimiteetin tutkimuksen parissa klassikon aseman. Suchman (1995, 574) määrittelee legitimiteetin olevan yleisluontoinen käsitys siitä, että organisaation toiminta on toivottavaa, asianmukaista ja hyväksyttävää. Suchmanin määritelmä kokonaisuudessaan kuuluu seuraavanlaisesti:

Legitimacy is a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, belief, and definitions.

Legitimiteetti voidaan nähdä ikään kuin sateenvarjona, joka suojaa organisaatiota yksittäisiltä haitallisilta legitimizeettiä murentavilta tapahtumilta. Legitimiteetti on objektiivinen käsitys organisaation toiminnasta, mutta havainnoijat luovat sen subjektiivisesti. Sosiaalisesti konstruoidun luonteensa vuoksi legitimizeetti on riippuvainen kollektiivisesta tarkastelusta, mutta vaikka se luodaan subjektiivisesti, on se riippumaton yksittäisistä arvostelijoista. Legitimiteetti on vastustuskykyinen, sillä organisaatio voi poiketa yksilöiden arvoista mutta silti säilyttää legitimizeettinsä, koska legitimizeerä käytöksestä poikkeaminen muuten legitimizeiksi koetussa organisaatiossa ei herätä julkista huomiota. (Suchman 1995, 574.)

Suchman (1995) luokittelee legitimizeetin jakautuvan kolmeen eri osaan: pragmaattiseen, moraaliseen ja kognitiiviseen legitimizeettiin. Legitimiteetti on organisaatiolle tärkeää useista eri syistä. Organisaatiot etsivät tukea toimintansa jatkuvuudelle ja olemassaolonsa tarkoitukselle, ja tämä toivottu tuki voi olla aktiivista tai passiivisempaa myötämielisyyttä. Strategisessa mielessä organisaatiot voivat käyttää legitimizeettiä operationaalisenä resurssina, jolloin ne käyttävät legitimizeettiä saavuttaakseen tavoitteensa. Institutionaalista näkökulmasta legitimizeetti on perustavanlaatuisten uskomusten perusta, jonka kautta määritellään se, miten organisaatio rakennetaan, miten sitä johdetaan, ymmärretään ja arvioidaan. (Suchman 1995, 577.) Suchmanin legitimizeettityypit on esitelty kuviossa 1. Pragmaattinen, moraalinen ja kognitiivinen legitimizeetti jakaantuvat Suchmanin määrittelyn mukaisesti edelleen alatyyppeihin, joiden erityispiirteisiin tutustutaan seuraavissa alaluvuissa.



Kuvio 1: Legitimiteettityypit Suchmania (1995) mukailten

2.2.1 Pragmaattinen legitimizeetti

Pragmaattisessa mielessä organisaation legitimizeetti rakentuu sen toiminnan tuotoksille tai sen kautta saadulle vaikutusvallalle. Pragmaattisen legitimizeetin keskiössä on sidosryhmien oman edun tavoittelu, jolloin legitimizeettiä muodostuu organisaation lähimpien sidosryhmien piirissä. Yksinkertaisin muoto pragmaattisesta legitimizeetistä on vaihtokauppa, jolloin sidosryhmät tukevat organisaatiota, koska sen toiminnan tuotokset auttavat sidosryhmiä heidän omassa toiminnassaan. Toinen muoto pragmaattisesta legitimizeetistä liittyy vaikutusvaltaisuuteen. Sidosryhmät voivat hyötyä organisaatiosta vaikutusvaltaisuuden kautta, jolloin sidosryhmät eivät tee organisaation kanssa suoraa vaihdantaa, mutta tukevat sitä, koska näkevät organisaation olevan jollain tavalla linkittynyt sidosryhmien laajempien intressien kanssa. Kolmas pragmaattisen legitimizeetin muoto liittyy taipumukselliseen legitimizeettiin, jolloin organisaatio koetaan individuaalisena ja moraalisesti vastuullisena toimijana, jonka tavoitteet, tyyli ja persoonallisuus vaikuttavat siihen, millaisena sidosryhmät kokevat tämän organisaation legitimizeetin. (Suchman 1995, 578–579.)

Pragmaattisen legitimizeetin hankinta on vahvasti sidoksissa organisaation operatiiviseen toimintaan, koska pragmaattista legitimizeettiä tuotetaan asiakasrajapinnoilla. O'Dwyerin, Owenin ja Unermanin (2011) artikkelissa legitimizeettiä tutkitaan yrityksen sidosryhmien vakuuttamisen näkökulmasta. Legitimointistrategiat keskittyvät sekä olemassa olevien että potentiaalisten uusien sidosryhmien tarpeisiin mukautumiseen sekä uusien sidosryhmien vakuuttamiseen oman organisaation arvon tärkeydestä. Tällöin pragmaattisen legitimizeetin hankkimisen strategioina ovat mukautuminen, valikointi ja manipulointi. Mukautumisella tarkoitetaan organisaation muokkaamista sidosryhmien tarpeisiin paremmin sopivaksi sekä aktiivista yhteistyötä sidosryhmän kanssa paremman aikaansaannoksen tuottamiseksi. Valikoinnin strategialla tarkoitetaan potentiaalisten sidosryhmien vakuuttamista siitä, että organisaation tuotokset vastaavat heidän tarpeitaan. Manipuloinnilla taas tarkoitetaan laajempaa julkista mainontaa, jonka kautta ”hiljaisia” sidosryhmiä yritetään saada vakuuttuneeksi siitä, että myös heidän organisaatiollaan voisi olla tarve käyttää legitimizeettiä etsivän organisaation tuotetta. Pragmaattisen legitimizeetin hankinnassa sidosryhmien tarpeisiin vastaaminen on täten ensisijaisen tärkeää, koska heidän organisaatiosta saamansa hyöty legitimoii yrityksen.

2.2.2 Moraalinen legitimizeetti

Suchmanin (1995) määrittelemän moraalisen legitimitietin kautta tarkastellaan organisaation toiminnan oikeudenmukaisuutta. Moraalisesta näkökulmasta organisaatio on legitiimi, kun se edistää moraalisesti oikeita asioita, kuten esimerkiksi yleistä hyvinvointia tai tasa-arvoa. Moraalinen legitimitietti jakautuu neljään alakategoriaan: seurauksellinen legitimitietti, prosessilegitimitietti, henkilökohtainen legitimitietti ja rakenteellinen legitimitietti (Kuvio 1). Seurauksellinen legitimitietti tarkoittaa sitä, että organisaation toiminnan oikeudenmukaisuudesta tehdään päätelmiä sen perusteella, mitä organisaatio on saanut aikaiseksi. Prosessilegitimitietti keskittyy nimensä mukaisesti sosiaalisesti hyväksytyjen tapojen ja menettelyiden omaksumiseen. Prosessilegitimitietin kautta pyritään hankkimaan legitimitiettiä sen perusteella, että organisaation prosessit ja työskentelytavat ovat asianmukaisia. Henkilökohtainen legitimitietti liittyy organisaatioiden työntekijöiden henkilökohtaiseen statukseen, maineeseen ja karismaan, kun taas rakenteellinen legitimitietti liittyy organisaation yleisesti hyväksytyyn mandaattiin suorittaa tehtäviään ja olla olemassa. (Suchman 1995, 579–582.)

Moraalisen legitimitietin tarkastelun tekee vaikeaksi useiden keskenään kilpailevien näkemysten läsnäolo ja siitä johtuva kompleksisuus. Tutkimuksessaan Richards, Zellweger ja Gond (2017) tuovat esille hyvän moraalisen toiminnan määrittelyn monimutkaisuuden. Useiden keskenään erilaisten toimijoiden ympäristössä on vaikea määrittää, mikä on hyvän tai huonon moraalikäsitteen mukaista. French Pragmatist Sociology -koulukunta näkee, että yhteiskunnassa on tarjolla useita alustoja, joiden kautta toimijat voivat rakentaa omaa toimintaansa legitimoivia ja oikeuttavia argumentteja. Tällaisia alustoja ovat muun muassa kansalais- ja ympäristöliikkeet, markkinat sekä teollisuus. Jokaisella näillä alustalla on oma moraalinen perusta oikean toiminnan mallista. Esimerkiksi kansalais- ja ympäristöliikkeet korostavat yhteisvastuun, sosiaalisen hyvinvoinnin ja ympäristönsuojelun ideologioita, ja näihin alustoihin viitataan diskursseissa tasa-arvon, ihmisoikeuksien, ekologisuuden sekä yhteisön hyvinvoinnin arvojen avulla. Näitä arvoja esiintuomalla organisaatio voi osoittaa, että arvot ovat sulautuneet organisaation identiteettiin ja sen toimintaperiaatteisiin. (Richards, Zellweger & Gond 2017.)

Kuvaavana esimerkkinä moraalisen legitimitiettiperustan määrittelyn haastavuudesta on Joutsenvirran ja Vaaran artikkeli vuodelta 2015. Artikkelissaan Joutsenvirta ja Vaara havainnollistavat neljä eri diskurssia, joita käytetään legitimoinnin tarkoituksiin. Nämä neljä diskurssia ovat teknokraattinen, yhteiskunnallinen, kansallis-poliittinen sekä globaalin kapitalismin diskurssit. Samoihin diskursseihin vetoamalla voidaan sekä legitimoida että delegitimoida yrityksen toimia. Teknokraattisessa diskurssissa vedotaan taloudellisiin ja teknisiin argumentteihin, kuten esimerkiksi toiminnan laajentamisella saavutettaviin skaalaetuihin, teknisen ja ammatillisen

osaamisen kehittämiseen sekä moderneihin teknisiin saavutuksiin. Yhteiskunnallinen diskurssi sen sijaan sisältää laajemmin kansalaisten ja ympäristön hyvinvointiin liittyviä ideologioita, joita voivat olla esimerkiksi humanismi ja ympäristönsuojeluliike. Kansallis-poliittinen ideologia taas korostaa nationalistista ideologiaa, jossa argumentteina käytetään oman maan etujen suojelemista ja niiden asettamista muiden toimijoiden etujen edelle. Globaalin kapitalismin diskurssi haastaa perinteisen kansallisvaltioihin perustuvan maailmanjärjestyksen kansainvälisten suuryritysten kontekstissa ja korostaa markkinaorientoituneisuutta.

Edellä esitettyjen ideologisten diskurssien käyttäminen moralisoinnin välineenä johtaa arvolatautuneisiin diskursseihin, jossa esille nousee erilaisia keskenään kilpailevia oletuksia (Joutsenvirta & Vaara 2015). Moraaliin perustuvalla legitimitetillä voidaan todeta olevan vahva sosiaalisesti konstruoitunut luonne, sillä eri ideologioita kannattavat ryhmät reagoivat organisaatioiden legitimoitumiseen eri tavoin. Esimerkiksi nationalistisen aatteen kannattajien näkökulmasta oman maan etujen laittaminen muiden toimijoiden edun edelle on legitiimiä toimintaa, kun taas humanistisen aatteen kannattajien ryhmässä kansallisen edun mukaan toimiminen voi olla tämän ryhmittymän moraalikäsitystä vastaan.

2.2.3 Kognitiivinen legitimitetti

Edellä esiteltyt pragmaattinen ja moraalinen legitimitetti kehittyvät pääasiassa diskurssissa, mutta kolmas legitimitetin muoto eli kognitiivinen legitimitetti tarkoittaa syvällisempää ja myös tiedostamattomampaa hyväksyntää organisaation olemassaolosta ja tarpeellisuudesta yhteiskunnassa. Kognitiivinen legitimitetti on juurtunut syvemmälle kuin pragmaattinen ja moraalinen legitimitetti, ja sen kyseenalaistaminen on vaikeinta, koska se pohjautuu itsestäänselvyksiin, oletuksiin sekä hiljaisesti hyväksyttyihin toimintatapoihin. Kognitiivisesta legitimitetistä on kaksi muunnelmaa, ymmärrettävyys ja itsestäänselvyys (Kuvio 1). Ymmärrettävyyden kautta pyritään luomaan vakuuttavia kuvauksia organisaation olemassaolon puolesta kulttuurillisia seikkoja apuna käyttäen. Itsestäänselvytenä pitäminen on vahvin legitimitetin muoto, mutta samalla vaikeasti saavutettavin. (Suchman 1995, 582–583.)

Pragmaattisen, moraalisen ja kognitiivisen legitimitetin eri muodot esiintyvät tosimaailmassa yhtäaikaaisesti ja toisiinsa sulautuneina. Kumar ja Dasin (2007) tutkimuksen mukaan pragmaattiset, moraaliset ja kognitiiviset legitimitetityypit vahvistavat toisiaan, mutta ne voivat olla myös ristiriidassa keskenään, koska kaikkien sidosryhmien käsitykset legitimitetistä eivät voi toteutua

yhtäaikaaisesti. Perinteisen käsityksen mukaan ensimmäisenä organisaatio saavuttaa pragmaattisen legitimitetin sen ollessa vaihdannassa sidosryhmien kanssa, kun taas kognitiivisen legitimitetin muodostuminen on aikaa vievin prosessi, johon organisaation on konkreettisilla toimilla vaikeaa vaikuttaa. Toisaalta moraaliin perustuva legitimitetikriisi voi horjuttaa minkä tahansa organisaation pragmaattista legitimitettiä. Kognitiivinen legitimitetti kehittyy taas niin hitaasti, että se on kumuloituneiden kokemusten tulos. Kognitiivisen legitimitetin muoto on myös pysyvin näistä kolmesta eri legitimitetin muodosta. (Kumar & Das 2007.)

2.3 Legitimointistrategiat

Legitimitetti on keskeistä sosiaalisessa ja organisatorisessa kanssakäymisessä, sillä kaikki organisaatiot tarvitsevat toimintansa turvaamiseen ja oikeuttamiseen legitimitettiä. Koska legitimitetti on organisaation elinehto, organisaatiot käyttävät erilaisia legitimointistrategioita legitimitettinsä rakentamiseen, ylläpitämiseen ja korjaamiseen. Legitimitetin rakentamiseen on kaksi vaihtoehtoa. Organisaatio joko mukautuu ympäristönsä olemassa oleviin sääntöihin tai valitsee sellaisen ympäristön, jossa organisaation nykyiset toimintatavat hyväksytään legitimeinä. Mahdollisesti organisaatiot voivat myös manipuloida ympäristöään, jolloin heidän tulee toimintansa tueksi antaa uusia selityksiä sosiaalisesta todellisuudesta. Kun organisaatio on saavuttanut riittävän määrän legitimitettiä toimintansa tueksi, tulee sen keskittyä legitimitetin ylläpitoon ja mahdollisiin korjaustoimiin legitimitetin murentuessa. Legitimitetin ylläpito koetaan yleensä huomattavasti helpommaksi kuin sen hankkiminen tai korjaaminen, ja legitimitetin ylläpito keskittyykin tulevaisuuden haasteiden tarkasteluun ja saavutettujen etujen suojeluun. Legitimitettiä korjataan usein samoin tavoin kuin sitä hankitaan, mutta sillä erotuksella, että korjaamisessa kyse on reaktiivisuudesta vastattaessa ennakoimattomaan legitimitetikriisiin. (Suchman 1995, 586–597.)

Legitimointistrategioiden voidaan nähdä olevan tavoitelähtöisiä toimia, joiden avulla pyritään luomaan ja ylläpitämään luotettavaa perustaa jonkin järjestelmän tuelle (Gronau & Schmidtke 2016, 540; Biegon 2013, 196). Tuella tarkoitetaan legitimointistrategioiden piirissä suotuisia asenteita organisaation toimintaa ja olemassaoloa kohtaan, eikä niinkään tukea yksittäiselle toimenpiteelle. Legitimointistrategiat turvautuvat sosiaalisten normien ja soveliaisuuden kautta vaikuttamiseen, ja ne tulee erottaa promootiosta ja organisaation tiedotus- ja suhdetoiminnasta, joiden avulla pyritään legitimoimaan yksittäistä ohjelmaa tai päätöstä pikemminkin kuin koko organisaation olemassaoloa. Legitimointistrategiat eivät ole ylhäältä alas jalkautettavia strategioita, vaan ne ovat legitimitettiä

tarvitsevan toimijan ja legitimointistrategioiden kohteiden välisen interaktiivisen prosessin tulos. (Gronau & Schmidtke 2016, 541.) Toisaalta legitimointistrategioiden tavoitelähtöisyydestä on eriäviä mielipiteitä. Esimerkiksi Joutsenvirran ja Vaaran (2015, 744) mukaan toimijat eivät välttämättä käytä legitimointistrategioita tarkoituksenhakuisesti luodakseen tai hajottaakseen organisaation legitimizeettia, vaan legitimizeetin luominen on enemmän tai vähemmän tietoista toimintaa.

Diskurssianalyttisistä näkökulmasta Vaara ym. (2006, 793) määrittelevät legitimointistrategioiden olevan tapoja, joilla kieltä käytetään legitimizeetin konstruoimiseen. Diskurssit ja niiden tunnusmerkit määrittelevät sen, mitkä asiat koetaan legitimeiksi ja mitkä taas vääriksi. Joutsenvirta ja Vaara (2015, 744) määrittelevät legitimointistrategioiden olevan diskursiivisia prosesseja, joiden kautta luodaan mielikuvia legitimeista tai ei-legitimeista asioista tai toimintatavoista tekstien tai muiden sosiaalisten kontekstien välityksellä. Vaaran ym. (2006, 794) mukaan soveltamalla legitimointistrategioita ja analysoimalla tekstejä kriittisen diskurssianalyysin näkökulmasta saadaan tietoa organisaation kompleksisuudesta, monitulkintaisuudesta sekä sen legitimizeetin ristiriidoista, jotka jäävät usein huomaamatta perinteisempiä tutkimusmetodeja käytettäessä.

Legitimointistrategioiden tutkimuksessa viitataan usein Van Leeuwenin ja Wodakin (1999) sekä Van Leeuwenin (2008) luokitteluun neljästä tyypillisestä legitimointistrategiasta. Nämä strategiat ovat auktorisointi, rationalisointi, moralisointi sekä narrativisointi. Myöhemmin Vaara, Tienari ja Laurila (2006) ovat lisänneet tähän luokitteluun viidennen legitimointistrategian, normalisoinnin. Nämä legitimointistrategiat on havainnollistettu kuviossa 2. Van Leeuwenin ja Wodakin (1999) luokittelua ovat myöhemmin käytetty useissa legitimointistrategioiden kriittisessä diskurssianalyttisessä tutkimuksessa (Vaara ja Tienari 2008; Reshef ja Keim 2014). Vaara, Tienari ja Laurila (2006) ja myöhemmin Vaara ja Tienari (2008) ovat soveltaneet tätä luokittelua tutkiessaan median kautta välittyviä suuryritysten legitimointistrategioita, kun taas Reshefin ja Keimin (2014) tutkimuksessa teoreettista viitekehystä on sovellettu valtion ja ammattiliittojen välillä käytyihin diskursseihin. Vaikka seuraavaksi esiteltäviä strategioita kuvataan usein legitimointistrategioiksi, voidaan niitä yhtä hyvin käyttää myös delegitimoinnin välineinä.



Kuvio 2: Legitimointistrategiat Van Leeuwenia (2008) sekä Vaaraa ym. (2006) mukailleen

2.3.1 Auktorisointi

Auktorisoinnin legitimointistrategian keinoin oikeutusta haetaan auktoriteetin avulla. Auktorisoinnin keinoja ovat perinteeseen, tapaan, lakiin ja vaikutusvaltaisiin ihmisiin vetoaminen ylempänä auktoriteettina. Auktoriteettiasema voi liittyä yksittäiseen toimijaan ja hänen asemaansa organisaatiossa, kuten esimerkiksi johtajan tai esimiehen statukseen. Nämä toimijat eivät tarvitse muunlaista oikeutusta toimilleen kuin statuksen ja siitä kumpuavan auktoriteettiaseman, esimerkiksi esimieheltä otetaan vastaan työmääräyksiä hänen auktoriteettiasemansa vuoksi. Auktorisointia voi tapahtua myös asiantuntijuuden ja tutkimuksiin viittaamisen välityksellä. Auktorisointi voi tapahtua myös persoonattomasti, jolloin vedotaan muun muassa lakeihin, sääntöihin ja ohjeisiin. Auktorisointia on myös perinteen, tapojen ja tottumusten kautta legitimointi. (Van Leeuwen 2008, 106–108.) Nykyisessä yhteiskunnassa persoonatonta auktoriteettia voivat edustaa esimerkiksi markkinat, jolloin niille annetaan ihmisen kaltaisia ominaisuuksia, kuten esimerkiksi taidot ”arvioida” ja ”pelätä” tilanteita (Vaara ym. 2006, 799).

Legitimointia voidaan tarkastella vastauksena julkilausuttuun tai hiljaiseen kysymykseen ”miksi toimimme näin?” (Van Leeuwen 2008, 106). Reshef ja Keim (2014, 76) nostavat omassa tutkimuksessaan esille auktorisoinnin legitimointistrategian alakategorian julkinen auktorisointi. Auktorisoinnin legitimointistrategiaa käytettäessä vastaus yllä olevaan kysymykseen on ”koska minä sanon niin”. Julkisen auktorisoinnin piirissä minä -muoto vaihtuu te -muotoon. Kun julkisen auktorisoinnin legitimointistrategiaa käyttävä toimija vastaa edellä esitettyyn kysymykseen ”koska te haluatte niin”, hän antaa mielikuvan puhuvansa koko yhteisön puolesta.

Julkiset toimijat juontavat auktoriteettiasemansa siitä, että he eivät toimi pelkästään oman agendansa mukaan, vaan myös kansalaisten puolesta. Julkista auktorisointia käyttävät toimijat pyrkivät esiintymään erilaisten ihmisryhmien, kuten esimerkiksi veronmaksajien, opiskelijoiden ja työssäkäyvien puolestapuhujina. Julkinen auktorisointi perustaa legitimitettinsä demokratiaan ja sen kautta tapahtuvaan yhteisen hyvän edistämiseen. Legitimointistrategiaa käyttävät vetoavat altruismiin eli oman toiminnan epäitsekkyyteen ja pyyteettömyyteen. (Reshef & Keim 2014, 76–77.) Altruismin avulla legitimoidessa korostetaan sitä, ettei päättäjillä ole omaa intressiä päätöksen suhteen, vaan päätökset ovat etupäässä toisia ihmisiä hyödyttäviä. Erityisesti viattomien, suojelua tarvitsevien ja köyhien ihmisryhmien etujen ajaminen on hyvin todennäköisesti legitiiminä pidettyä (Reyes 2011, 801).

2.3.2 Rationalisointi

Rationalisoinnin keinoin vedotaan legitimoitavan asian hyötyyn tai tarkoitukseen, eli asioiden toivottuihin päämääriin. Rationalisointi voi olla instrumentaalista rationalisointia, jolloin legitimointi tapahtuu vetoamalla päämääriin, hyötyihin ja vaikutuksiin. Rationalisoinnin keinoin legitimoidaan jonkin asian tarkoituksellisuus tai tehokkuus. (Van Leeuwen 2008, 113–115.) Nämä hyödyt voivat olla hyvin konkreettisia, kuten muun muassa talouskasvua, skaalaetuja, tehokkuutta tai osakkeiden arvonnousua. (Vaara ym. 2006, 800.) Rationalisointi voi olla myös teoreettista, jolloin legitimointi tapahtuu viittaamalla asioiden luonnolliseen tilaan tai järjestykseen. Näin argumentoidaan jonkin asian välttämättömyydestä tai soveliaisuudesta. Teoreettinen rationalisointi on lähellä normalisoinnin strategiaa, koska sen avulla viitataan asioiden normaaliin tilaan ja kehityskulkuun. (Van Leeuwen 2008, 115–116.)

Rationalisointia käytettäessä vedotaan yleisesti siihen, että muille määränpäille tai vaihtoehdoille sen saavuttamiseksi ei ole mitään muuta vaihtoehtoa kuin se, mitä esitetään. Usein rationalisoinnin keinoin argumentoidessa peitetään mahdollisten muiden vaihtoehtoisten polkujen seuraaminen. (Reshef & Keim 2014, 98–99.) Argumentit, joilla rationaalisuutta perustellaan, voivat koskea esimerkiksi päätöksentekoprosessin luotettavuutta. Kun prosessi on tehty vakavasti harkiten, arvioiden ja syvällisesti ajatellen, ei päätös voi olla huono. Päätöksentekoprosessia voi rationalisoida esimerkiksi konsulttien avun, yhdessä päättämisen, kaikkien vaihtoehtojen läpikäymisen sekä asian vakavuuden ymmärtämisen avulla. (Reyes 2011, 797–799.)

2.3.3 Moralisointi

Moralisoinnin legitimointistrategia perustuu arvoihin. Kaikista yksinkertaisimmillaan arvokeskustelu käsittää hyvän ja pahan, mutta useassa tapauksessa arvoihin viitataan hienovaraisesti muiden adjektiivien kautta. Esimerkiksi adjektiiveihin terveellinen, oikeudenmukainen ja hyödyllinen on sisäisesti rakentunut viittaus hyvään moraaliin. Nämä adjektiivit voidaan nähdä laajemman moraalisen keskustelun jäävuoren huipuksi. Diskurssianalyysin keinoin moralisointi voidaan tunnistaa, mutta laajempaan analyysiin siitä, miksi tietyt arvot koetaan hyvän moraalikäsitteen mukaiseksi, ei voida diskurssianalyysin keinoin vastata. (Van Leeuwen 2008, 109–110.)

Moralisoinnin legitimointistrategia tulee teksteissä esille usein hienovaraisesti, eikä suoraa moralisointia esiinny kuin harvoin. Moralisointia esiintyy kuitenkin viittauksissa arvojärjestelmiin, kuten esimerkiksi nationalismiin ja humanismiin. Arvojärjestelmien kautta moralisoidessa puututaan ilmenneisiin ongelmakohtiin vaihtoehtoisin ideologioihin vetoamalla, kuten esimerkiksi nationalismin kautta oman maan etujen mahdolliseen menettämiseen. Moralisointia käytetäänkin usein delegitimoinnin välineenä, jolloin pyritään osoittamaan jonkin toiminnan soveltumattomuus nykyiseen tilanteeseen. (Vaara ym. 2006, 801.)

Moralisoinnin ja rationalisoinnin legitimointistrategiat esiintyvät yleisesti samanaikaisesti, jopa siinä määrin, että Vaaran ym. (2006, 801) mukaan on kyseenalaista, että nämä kaksi strategiaa muodostavat kaksi erillistä kategoriala. Kaikki rationalisoinnit perustuvat moraaliin ja ideologioihin, eikä rationalisointia voi olla olemassa ilman moraalista perustaa. Moralisoinnin legitimointistrategian avulla voidaan huomio kuitenkin kiinnittää syvällisemmin arvo- ja ideologiakeskusteluun kuin mitä rationalisoinnin kautta. Rationalisointi voidaan nähdä välineellisempänä legitimointistrategiana, sillä sen kautta legitimoidaan tekoja ja päätöksiä sekä niistä saatavia hyötyjä ja etuja. Näiden kahden legitimointistrategian yhteydestä kertoo kuitenkin se, että päätöksestä saatava hyöty ei ole hyöty, mikäli sitä ei moraalisesti koeta hyödyksi. Rationalisoinnin ja moralisoinnin käsitteet ovat toisiinsa sekoittuneet, ja vain pienien vivahteiden avulla ne pystytään erottamaan toisistaan.

2.3.4 Narrativisointi

Legitimiteettiä voi konstruoida myös tarinankerronnan eli narrativisoinnin avulla. Narrativisointi voi tapahtua moraaliovetusten (moral tale) tai varoittavien ovetusten (cautionary tale) kautta.

Moraaliopetus on toiminnan idealisointiin tai sen arvon korostamiseen liittyvä kertomus, ja sen tarina kulkee haasteesta vaikeuksien kautta voittoon. Varoittava opetus taas antaa esimerkin siitä, mitä ei-toivotun toiminnan seurauksena voi tapahtua. (Van Leeuwen 2008, 117–118.)

Dramaattisessa narrativisoinnissa huomio kiinnitetään siihen, miten asioista kerrotaan ja keitä ovat tarinan voittajat, häviäjät ja sankarit. Samalla nämä tarinat antavat esimerkin hyväksyttävästä ja toivottavasti käytöksestä. Narratiivit eroavat muista legitimointistrategioista siten, että ne ovat yleensä viihdyttäväksi tarkoitettuja ja ne kiinnostavat kuulijaa täten erilaisella tasolla. Narrativisointi voi toimia itsenäisenä legitimointistrategiana, mutta se usein toimii alustana ja tukena muiden legitimointistrategioiden käytölle. (Vaara ym. 2006, 803–804.)

2.3.5 Normalisointi

Edellä esitettyjen neljän legitimointistrategian lisäksi Vaara ym. (2006) ovat tunnistaneet normalisoinnin omaksi strategiakseen. Myös Van Leeuwen (2008) on viitannut normalisoinnin strategiaan, tosin moralisoinnin legitimointistrategian alakäsitteenä. Normalisointi tapahtuu viittaamalla normaaliin tai luonnolliseen toimintaan ja käytökseen turvautumalla erilaisiin esikuviin. Normalisoinnin avulla jokin asia pyritään saamaan näyttämään normaaliuden ja tavanomaisuuden avulla legitimeiltä. Esikuvia voidaan etsiä menneestä samanlaisten tapausten ja toimintamallien parista tai tulevista odotettavista normaaleista ja tavanomaisista tapahtumista. (Vaara ym. 2006.) Normalisoinnin legitimointistrategiassa puhuttaessa voidaan nähdä yhteys institutionaaliseen teoriaan, jonka piirissä institutionalisoituneet toimintatavat määritellään itsestäänselvyyden statuksen saavuttaneiksi tavoiksi, joiden korvaamiseksi on vaikeaa keksiä vaihtoehtoisia toimintatapoja.

Auktorisoinnin, rationalisoinnin, moralisoinnin, narrativisoinnin ja normalisoinnin legitimointistrategiat esiintyvät usein yhtäaikaaisesti ja toisiaan tukien. Kaiken toiminnan perustalla on oltava yleisesti legitimeiksi koetut arvot, joiden muodostumiseen vaikuttaa yleinen käsitys moraalista. Moralisointistrategia kulkee käsikkäin erityisesti rationalisoinnin strategian kanssa, mutta myös auktorisoinnilla, narrativisoinnilla sekä normalisoinnilla on oltava moraalisesti hyväksyttävä perusta. Jos auktorisointi ei perustu moraalisesti kestävään pohjaan, ei siihen vetoaminen kasvata organisaation legitimitettä. Tällainen tilanne voi muodostua esimerkiksi silloin, jos organisaatio pyrkii legitimoimaan toimiaan tutkimuksella, jonka tiedetään olevan virheellinen tai puolueellinen. Myös narratiivien on oltava moraalisesti kestäviä ja linjassa yleisen

arvokäsityksen kanssa, sillä niiden kautta luodaan mielikuvia hyväksyttävästä ja toivottavasta käytöksestä. Normalisointi ja moralisointi eivät myöskään toimi ilman toisiaan, sillä mikäli organisaation toimia legitimoidaan vetoamalla luonnolliseen ja tavanomaiseen toimintaan, on tämä normaalius institutionalisoitunutta ja näin ollen yleisen moraalikäsityksen mukaista.

3 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

3.1 Tutkimuskohteen kuvaus

Merenkulkuelinkeinon tukemisella on pitkä ja kansainvälinen historia. Suomessa merenkulkua on tuettu erilaisin menetelmin toisesta maailmansodasta lähtien. Nykyisin Suomen valtio tukee merenkulkua suurin rahamääräisin tuin, verohelpotuksin ja säännöksin. Merenkulkusektorin erityispiirteenä on varustamoiden mahdollisuus ulosliputtaa laivansa jonkin toisen valtion lipun alle hyvin nopealla aikataululla, mikä on johtanut kansainväliseen verotukselliseen ja lainsäädännölliseen kilpailutilanteeseen (Oxford Economics 2014, 44–45). Eri valtioiden tarjoamalla tukijärjestelmillä on suuri vaikutus alusten houkuttelemiseen kyseisen maan rekisteriin. Jos varustamot kokevat kotimaansa tukijärjestelmän kilpailukyvyttömäksi, voivat ne helposti ulosliputtaa aluksensa jonkin muun valtion rekisteriin ja näin siirtyä tämän valtion lainsäädännön ja valtioneuvoston tukijärjestelmän piiriin. Tässä tutkimuksessa mielenkiinto keskittyy erityisesti varustamoiden henkilöstökustannuksia alentavaan miehistökustannustukeen. Suomessa miehistökustannustuen ensimmäiset muodot otettiin käyttöön 1990-luvun alkupuolella, ja vuonna 2002 tukimekanismi säädettiin koskemaan myös matkustaja-aluksia.

Suomen valtioneuvoston politiikkaa määrittää Euroopan unionin valtioneuvostolainsäädäntö ja siinä hyväksytyt poikkeustapaukset, joista merenkulun tukeminen on yksi esimerkki. Euroopan komissio on antanut unionin jäsenmaille laajat vapaudet subventoida merenkulkusektoreitaan määrittelemiensä valtioneuvosten suuntaviivojen mukaan. Merenkulun hyväksyttäviä tukimuotoja ovat verotuskohteluun liittyvät toimenpiteet, välillisten työvoimakulujen korvaus varustamoille, miehistövaihtokustannusten korvaaminen varustamoille, ympäristöystävällisyyden parantamiseen käytettävä investointituki, tuki jäsenvaltioiden väliseen lyhyen matkan merenkulkuun sekä julkisen

palvelun velvoitteista ja sopimuksista maksettavat korvaukset (Euroopan komissio 2004). Suomessa nämä tukimuodot on otettu laajasti käyttöön.

Tutkimuksen kohteena olevan miehistökustannustuen perusteet määritellään meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyn parantamisesta määrättyssä laissa 1277/2007. Tässä laissa miehistökustannustuen määrä vakinaistettiin täysimääräisenä ulkomaanliikenteessä toimiville matkustaja- ja lastialuksille. Miehistökustannustuen kautta varustamoille palautetaan laivalla työskentelevien merimiesten palkkojen ennakonpidätyksen määrä, työnantajan eläkevakuutusmaksut sekä tapaturmavakuutusmaksu (Laki meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyn parantamisesta 1277/2007). Miehistökustannustuen avulla pyritään nettopalkkauksen kaltaiseen järjestelmään, jossa työnantaja on kokonaan vapautettu työntekijöiden verokulujen ja sivukulujen maksamisesta. Suomen järjestelmä eroaa puhtaasta nettopalkkauksesta niin, että varustamot maksavat työntekijöiden ennakonpidätykset, eläkevakuutukset ja tapaturmavakuutusmaksun normaalisti, mutta saavat valtiolta suoraa tukea tämän summan verran. Miehistökustannustuen vuoksi merellä työskentelevä työvoima on huomattavasti halvempaa maissa työtä tekevään työvoimaan nähden, sillä miehistökustannustuki kattaa noin 32,8 % työntekijöiden bruttopalkkakustannuksista (Valtion talousarvio 2016). Koska miehistökustannustuen perusteena on laivalla työskentelevän henkilöstön määrä, on tuki matkustaja-aluksille keskimäärin noin kymmenen kertaa suurempi kuin lastialusten saama tuki. Arviolta puolet miehistökustannustuesta allokoiduu Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Viron välillä liikennöiville matkustaja-autolauttavarustamoille Viking Linelle, Silja Linelle, Finnlinesille sekä Eckerö Linelle. (Lehto ym. 2017.)

Rahamääräisesti suurin tuki meriliikenteelle on palveluiden ja myynnin arvonlisä- ja valmisteverottomuus, joka on arvioitu noin 184 miljoonan euron suuruiseksi. Matkustajakuljetuksen aikana tapahtuva palvelumyynti sekä tavaroiden myynti välittömästi kulutettavaksi kuuluvat Euroopan unionin verolainsäädösten mukaisesti arvonlisäverottomuuden piiriin. Mikäli alus kuitenkin liikennöi Ahvenanmaan kautta, tulee kaikkien tavaroiden myynti arvonlisäverottomaksi. (Lehto ym. 2017). Kaikki Suomen ja Ruotsin väliä kulkevat alukset pysähtyvät Ahvenanmaalla, mistä johtuen ne lukeutuvat arvonlisäverottoman myynnin piiriin. Arvonlisä- ja valmisteverottomuus eivät kuitenkaan ole tämän tutkimuksen pääaihe, koska päätöksentekovalta kansainvälisessä verotuksessa on Euroopan unionilla, jolloin argumentit tukien puolesta olisivat huomattavan erilaisia.

Muita merenkulun valtiontukia ovat merimiesten eläkekassan tukeminen, merityötulovähennys, maksut merimiespalvelutoimistolle, matkakustannuksissa tukeminen, Vaasa-Uumaja -välin

meriliikenteen palveluiden ostot sekä avustukset meripelastustoimintaan. Rahtialuksille tärkeä tukimekanismi on tonnistoverotus. Tonnistoverotuksessa varustamot eivät maksa tuloveroa, vaan veroa maksetaan vuosittain kiinteä summa yrityksen tuloksesta riippumatta. Tämän tutkimuksen kohteena olevat matkustaja-autolautat eivät hyödy tonnistoverotuksesta, vaan kuuluvat tuloverotuksen piiriin.

Taulukossa 1 esitetään koostetusti Lehdon ym. (2017) tunnistamat merenkulun valtiontuet suurimmasta pienimpään. Arvonlisä- ja valmisteverottomuus sekä merityötulovähennys ovat epäsuoria verotukia, joten niiden määrän arvioiminen on haastavampaa. Sen sijaan muut taulukossa esitettävät tuet ovat suoria tukia, jotka löytyvät sellaisinaan valtion talousarvioista. Tämä tutkimus on rajattu koskemaan vain meriliikennettä, eikä siinä tarkastella muita meriklusterin saamia tukia. Näin ollen esimerkiksi laivanrakennuksen ja satamien tuet jäävät tarkastelun ulkopuolelle. Merenkulun tuilla viitataan tässä tutkimuksessa pääasiassa miehistökustannustukeen, joka on suurin matkustajamerenkululle myönnettävä suora tuki. Miehistökustannustuki on suurimman summansa vuoksi merenkulun tuista tunnetuin ja politisoitunein, jolloin sen tutkiminen on mielekkäintä.

Taulukko 1: Yhteenveto merenkulun kannalta oleellisista tuista 2014–2016

Valtiontuet (milj. €)	2014	2015	2016
Arvonlisä- ja valmisteverottomuus	184	184	184
Miehistökustannustuki	87,582	87,304	100,42
Maksut merimieseläkekassalle	59,32	60,4	59,4
Merityötulovähennys	25	25	25
Merimiespalvelutoimisto	0,58	1,072	1,072
Matkakulukorvaukset	1,5	1,5	1,5
Merenkurkun liikenne	0,25	0,25	0,25
Meripelastustoiminta	0,951	0,248	0,215
Yhteensä	359,183	359,774	371,857

Lähde: Lehto ym. 2017

3.2 Aineiston koonnin menetelmät

Tutkimukseni kohderyhmä on merenkulun suurimmat tuensaaajat, joita ovat matkustajaliikenteessä toimivat varustamot Viking Line, Silja Line, Eckerö Line sekä Finnlines sekä heidän edunvalvontajärjestönsä Suomen Varustamot Ry. Toteutimme Tampereen yliopiston tutkimusryhmän kanssa asiantuntijahaastattelun yllämainittujen varustamojen sekä edunvalvontajärjestön johdon kanssa. Mukana oli edellä mainituista varustamoista kaksi toimitusjohtajaa, yksi varatoimitusjohtaja, kaksi tiedotusjohtajaa sekä lakiasiainjohtaja. Tampereen yliopiston puolelta haastatteluun osallistui kolme tutkijaa. Haastattelu soveltuu hyvin legitimitietin tutkimiseen, sillä asiantuntijahaastattelun tarkoituksena oli selvittää tutkimusryhmällemme varustamoiden näkökulmaa tukien tärkeydestä.

Haastattelu tapahtui ryhmähaastatteluna. Ryhmähaastattelusta voidaan myös käyttää nimiä fokusryhmähaastattelu ja asiantuntijahaastattelu. Ryhmähaastattelun etuja ovat ryhmädynamiikan hyödyntäminen ja rikkaampi aineisto, jonka lisäksi se on vähemmän yksittäisen tutkijan kysymyksistä riippuva. (Koskinen, Alasuutari & Peltonen 2005, 120). Haastattelututkimus jaetaan perinteisessä luokittelussa kolmeen tyyppiin, jotka ovat strukturoitu haastattelu, teemahaastattelu tai puolistrukturoitu haastattelu sekä syvähaastattelu. Ryhmähaastattelu ei kuitenkaan sovi täydellisesti mihinkään näistä kategorioista, koska ryhmädynamiikka määrää lopulta haastattelun kulun. Haastattelun tueksi oli koottu haastattelurunko, johon oli kerätty tärkeimpiä keskusteltavia aihealueita, mutta lopulta tutkijoiden rooli keskustelun johdattamisessa jäi pieneksi. Talouselämän eliittiä haastatellessa onkin varsin normaalia, että erityisen tärkeissä ja arkaluontoisissa kysymyksissä vastaukset ja lähestymistapa ovat ennakolta mietittyjä, eivätkä yrityksen johtoasemissa olevat henkilöt voi olla ristiriidassa oman organisaation toimenpideohjelmien tai arvojen kanssa (Koskinen, Alasuutari & Peltonen 2005, s. 121–122).

Toteutettu tutkimushaastattelu on eliittihaastattelu. Eliitin jäsenet ovat kokeneita haastateltavia ja omaavat laajat sosiaaliset taidot. Haastattelu tehdään tietynlaisessa ympäristössä, mikä tekee tutkijan psykologiasta tietynlaisen riskitekijän tutkimukselle. Tutkijan ongelmana eliittejä haastatellessa voi olla se, että hän on haastattelusta liian kiitollinen, jolloin hän hyväksyy haastateltavan puheesta enemmän kuin pitäisi. Toisaalta, liiallista hyväksyntää ja myötäilyä vähentää se, jos haastattelijoina on useita. Eliiteillä on usein myös agenda, sillä eliitin jäsenet ovat harvoin yhteiskunnallisten intressien ulkopuolella, jolloin he eivät voi puhua vapaasti. (Koskinen, Alasuutari & Peltonen 2005, s. 121.) Eliitin haastattelu on arvokas osa tätä tutkimusta, sillä organisaation legitimitietin rakentaminen on pitkälti yrityksen johdon käsissä. He voivat ottaa

kantaa koko organisaationsa puolesta ja puhua sen edustajina, jolloin heidän puheestaan on erityisen mielenkiintoista etsiä viitteitä legitimitietin konstruoitumisesta, sen tyypeistä sekä arvoperustasta.

Tutkimuksen muuna aineistona on lainsäädäntöaineistoa, valtionhallinnon ja Euroopan unionin dokumentteja valtiontuista sekä sanomalehtiartikkeleita, joissa on haastateltu varustamoiden johtoa valtiontukiin liittyen. Tutkimushaastattelu ja dokumenttiaineisto täydentävät toisiaan, ja niiden avulla tutkimukseeni sisältyy diskurssianalyysin toteuttamisen kannalta tärkeä kontekstin ja intertekstuaalisuuden tarkastelu.

Lainsäädäntöaineisto

- Laki ulkomaanliikenteen kauppa-alusluettelosta annetun lain 1 ja 4 §:n muuttamisesta 1057/2002 ja siihen liittyvä HE 210/2002
- Laki ulkomaanliikenteen kauppa-alusluettelosta annetun lain muuttamisesta 542/2004 ja siihen liittyvä HE 72/2004
- Laki ulkomaanliikenteen kauppa-alusluettelosta annetun lain 4 a §:n muuttamisesta ja 4 §:n väliaikaisesta muuttamisesta 1322/2006 ja siihen liittyvä HE 226/2006
- Laki meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyn parantamisesta 1277/2007 ja siihen liittyvä HE 115/2007

Euroopan unioniin liittyvä aineisto

- Euroopan komission suuntaviivat valtiontuelle C(2004)43
- Euroopan komission tiedonanto suuntaviivojen jatkamisesta C(2012)9525
- Meriliikenteen valtiontukea koskevien yhteisön suuntaviivojen tarkastus 2012 – Suomen Varustamot ry:n sekä valtion vastaukset kyselyyn

Lehtiartikkelit 2015–2017

- Helsingin Sanomat 2 kpl
- Kauppalehti 3 kpl
- Taloussanomat 1 kpl

Euroopan unionin ja Suomen valtion lainsäädäntöaineiston keruu oli varsin yksiselitteistä dokumentaation ja aineiston saatavuuden vuoksi. Sen sijaan sanomalehtiartikkeleita tutkimukseen valittiin vain vuosilta 2015–2017, jotta aineiston keruu pystyttiin toteuttamaan sähköisesti ja nopeassa aikataulussa. Artikkeleiden avulla ei ollut tarkoitus tehdä kattavaa media-analyysia, vaan nostaa esille legitimoivia diskursseja korostavia puheenvuoroja. Sanomalehtiartikkeleista valittiin

vain ne, joissa oli varustamoiden edustajien suoria puheenvuoroja merenkulun tukien aihepiiriin liittyen. Koska aineistoa on kerätty haastattelussa, mediasta sekä virallisista dokumenteista, muodostuu empiriasta tapaustutkimukselle tyypillinen aineistotriangulaatio. Dokumentteja tutkiessani aineisto saturoitui, enkä enää haastattelun jälkeen kokenut löytäväni uusia tukia legitimoivia diskursseja.

Tutkimukseni toteuttamiseen on vaikuttanut se, että työskentelin pro gradu -tutkielmani ohella tutkimusassistenttina Tampereen yliopiston tutkijaryhmässä, joka tutki matkustajamerenkulkuun kohdentuvia tukia. Olen tutkinut tätä aihetta kahdesta eri näkökulmasta. Tampereen yliopiston työryhmä tutki aihetta teknisemmin, arvioimalla kuinka suuri osa merenkulun tuista kohdistuu matkustajamerenkulkuun, kun taas pro gradu -tutkielmassa pyritään hahmottamaan niitä asioita, jotka tekevät merenkulun valtiontuista legitiiminä valtiontuen muodon. Tämä kaksoisrooli on tullut esille siinä, etten lähtenyt tekemään omaa pro gradu -tutkimustani ilman ennakko-oletuksia, mikä tulee tässä pro gradu -tutkielmassa esille kriittisyytenä valtiontukien olemassaoloa kohtaan. Työtehtäväni tutkimusassistenttina on antanut minulle kuitenkin syvällisempää ymmärrystä merenkulun kokonaisuudesta, ja kriittisyys tutkimuskohdetta kohtaan on olennaista tutkimusta tehdessä.

4 MERENKULUN VALTIONTUKIA LEGITIMOIVAT DISKURSSIT

Tutkimuksen empiirinen osio ja laajemmin koko tutkimusongelma perustuvat merenkulun valtiontukien kohdentumisen ongelmaan. Matkustajamerenkulun kannalta keskeisin valtiontukimekanismi miehistökustannustuki kohdentuu osittain laivalla tapahtuvan vapaa-ajan matkailun tukemiseen. Tämä on mahdollista siksi, että miehistökustannustuen kautta varustamoille maksetaan laivalla työskentelevien henkilöiden palkan ennakonpidätyksiä ja sivukuluja vastaavan summan verran tukea. Matkustaja-aluksilla suuri osa henkilöstöä on niin sanottua taloushenkilöstöä, joka työskentelee ravintola- ja majoituspalveluissa sekä asiakaspalvelussa (Lehto ym. 2017). Miehistökustannustukea maksetaan myös taloushenkilöstölle, jolloin matkustaja-alusten saamat tuet nousevat summaltaan Suomen suurimpien valtiontukien joukkoon.

Vaikka tuen kohdentumisen ongelma aiheuttaa aika-ajoin kriittistä keskustelua poliittisen päätöksenteon piirissä ja mediassa, on tukimekanismi ollut käytössä Suomessa jo viidentoista vuoden ajan. Tuen pysyvyydestä voidaan päätellä, että sillä on jonkinasteinen legitiimi status. Tuen ongelmallisesta kohdentumisesta ja sen tosiasiallisesti legitimoimista luonteesta pystytään tunnistamaan Clegg & Gordonin (2012) esittämä ilmiö legitimitietin jakautumisesta tosiasialliseen ja viralliseen legitimitettiin. Heidän mukaansa organisaation tosiasiallinen kulttuuri ei välttämättä ole linjassa sen vahvistettujen sääntöjen tai toimintakulttuurin kanssa. Käänteisesti organisaatiossa tosiasiallisesti vallitseva legitimitetti ei ole välttämättä virallistettu organisaation vahvistettuihin ohjesääntöihin. Virallisen legitimitietin rinnalla on siis olemassa myös tosiasiallista, virallisista ohjesäännöistä poikkeavaa toimintaa, jolla on kuitenkin legitiimi status. Tällä Clegg ja Gordon tarkoittavat, että se, mikä virallisesti on legitiimiä, ei ole välttämättä legitiimiä todellisuudessa. Merenkulun valtiontukien kontekstissa legitimitietin jakautumisen tosiasialliseen ja viralliseen legitimitettiin voidaan huomata siinä, että valtiontuen kohdentuminen turismin tukemiseen ei ole valtion virallisten suositusten mukaista, mutta tosiasiallisesti näin kuitenkin tapahtuu.

Tämän tutkimuksen empiirisessä osassa tarkoituksena on tutkia, miten tekstissä ja puheessa luodaan kuva merenkulun tukijärjestelmästä legitimiinä julkisten varojen käyttökohteena. Valtiontukien legitimitettiin etsitään ja tutkitaan sekä lainsäädännöstä että tuensaajien argumentaatiosta. Lainsäädännön osalta on tärkeää huomata Euroopan unionin asetusten vahva vaikutus suomalaiseen valtiontukipolitiikkaan. Euroopan unionin sopimukset määrittävät unionin sisämarkkinoille soveltuvat ja kielletyt valtiontuet, joiden puitteissa jäsenvaltiot voivat päättää omasta kansallisesta tukijärjestelmästä. Tärkein oikeutus merenkulun valtiontukien olemassaololle löytyy Euroopan komission vuonna 2004 julkaisemasta tiedonannosta ”Yhteisön suuntaviivat meriliikenteen valtiontuille”, jossa määritellään jäsenvaltioiden käytettävissä olevat valtiontukimekanismit. Vuonna 2004 julkaistut suuntaviivat ovat edelleen käytössä, ja niiden varmistettiin jatkuvan toistaiseksi vuonna 2012 (Euroopan komissio 2012). Suomalaisesta valtiontukilainsäädännöstä tutkitaan miehistökustannustukeen liittyvää lainsäädäntöä ja sen valmisteluaineistoa. Suomessa merenkulun valtiontuet laajennettiin koskemaan matkustaja-aluksia vuonna 2002 lailla ulkomaanliikenteen kauppa-alusluettelosta annetun lain 1 ja 4 §:n muuttamisesta (1057/2002), jota muutettiin vuonna 2004 lailla ulkomaanliikenteen kauppa-alusluettelosta annetun lain muuttamisesta (542/2004) sekä vuonna 2006 lailla ulkomaanliikenteen kauppa-alusluettelosta annetun lain 4 a §:n muuttamisesta ja 4 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (1322/2006). Matkustaja-aluksille myönnettävä tuki vakinaistettiin vuonna 2007 lailla meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukykyyn parantamisesta (1277/2007).

Empiirinen osuus rakentuu tekstistä ja puheesta esiin nousevien legitimoivien diskurssien pohjalle. Tässä tutkimuksessa tunnistettuja merenkulun valtioneukia legitimoivia diskursseja ovat ulosliputuksen mahdollisuus, työllisyys, huoltovarmuus ja logistinen merkitys, turismin positiiviset vaikutukset sekä merenkulkusektorin erityispiirteet. Myös muita merenkulun tukia legitimoivia diskursseja on olemassa, mutta tässä tutkimuksessa keskitytään yllä oleviin hallitseviin diskursseihin, jotka esiintyvät useammassa kuin yhdessä aineistolähteessä. Tutkimuksen empiirisen osuuden tarkoituksena on tuottaa kokonaisvaltainen käsitys niistä legitimoivien välineistä, joiden avulla valtio ja tuensaajat pyrkivät luomaan merenkulun tuista hyväksyttävän kuvan huolimatta siitä, että valtioneuki allokoituu osittain myös turismin ja viihteen tukemiseen. Legitimiteetin tyyppiä ja sen rakentumista etsitään aineistosta Suchmanin (1995) legitimizeettityyppien sekä Van Leeuwenin (2008) sekä Vaaran ym. (2006) legitimoivien strategioiden avulla.

4.1 Ulosliputusuhka

Merkittävin syy merenkulun tukemiseen on huoli siitä, että ilman varustamoille myönnettävää valtioneukia varustamot ulosliputtaisivat aluksensa niin sanottuihin mukavuuslippuvaltioihin. Mukavuuslippuvaltioilla tarkoitetaan kolmansien maiden ylläpitämiä alusrekistereitä tai avoimia rekistereitä, joihin varustamot voivat rekisteröidä aluksiaan välttääkseen kotimaan vero- ja palkkakustannukset tai valtion sääntelyn. Merkittäviä mukavuuslippuvaltioita ovat esimerkiksi Panama ja Liberia. Mukavuuslippuvaltioiden rekisterissä oleminen tekee liiketoiminnasta edullisempaa vero- ja työntekijäkustannuksista vapautumisen vuoksi, minkä seurauksena eurooppalaisia aluksia on viime vuosikymmenten ajan ulosliputettu huomattavan paljon mukavuuslippuvaltioihin.

Euroopan unionin suuntaviivoissa (2004) mukavuuslippuvaltioihin suhtaudutaan uhkana. Mukavuuslippumaiden uhkaan ja eurooppalaisen laivaston pienentymiseen havahduttiin jo vuonna 1989, kun ensimmäinen Euroopan unionin laajuinen merenkulun valtioneukijärjestelmä otettiin käyttöön. Euroopan unionin suuntaviivat vuodelta 2004 ovat edelleen käytössä. Tässä dokumentissa mukavuuslippuvaltioiden aiheuttamaa ulosliputusuhkaa kuvaillaan seuraavasti:

Monet kolmannet maat ovat kehittäneet merkittäviä alusrekistereitä, joiden tukena on joissain tapauksissa toimiva kansainvälinen palveluinfrastruktuuri, joka houkuttelee varustamoita huomattavasti jäsenvaltiota kevyemmällä verotuksella. Alhaiset verot ovat saaneet yritykset alustensa ulosliputuksen lisäksi harkitsemaan myös koko yrityksensä siirtämistä. On huomattava, että tällä hetkellä ei ole tehokkaita kansainvälisiä sääntöjä,

joilla tällainen verokilpailu estettäisiin, ja vain vähän hallinnollisia, lainsäädännöllisiä tai teknisiä esteitä aluksen siirtämiselle jäsenvaltion rekisteristä johonkin muuhun rekisteriin. Tätä taustaa vasten parhaalta ratkaisulta näyttää sellaisten olosuhteiden luominen, jotka mahdollistavat nykyistä oikeudenmukaisemman kilpailun mukavuuslippuvaltioiden kanssa. (Euroopan komissio 2004, 6.)

Euroopan unionin suuntaviivoissa esiintyvät rationalisoinnin ja moralisoinnin legitimointistrategiat. Rationalisoinnin legitimointistrategian avulla vedotaan jonkin toiminnan tai käytännön hyötyihin ja tarkoituksiin, joita voivat olla muun muassa edut, päämäärät ja toiminnan lopputulokset (Vaara ym. 2006, 800). Tässä kontekstissa rationalisointi keskittyy mukavuuslippuvaltioiden vero- ja työntekijämaksujen vapaudesta johtuvan taloudellisen etumatkan hahmottamiseen. Euroopan unionin suuntaviivoissa parhaana ja ainoana vastauksena mukavuuslippuvaltioiden uhkaan esitetään olevan valtioneuvostojärjestelmän käyttöönotto. Euroopan unionin dokumentissa valtioneuvosten olemassaolon tärkeyttä rationalisoidaan sillä, että ilman valtioneuvostojärjestelmää eurooppalaiset varustamot päätyisivät ulosliputtamaan aluksensa mukavuuslippumaihin.

Rationalisoinnin legitimointistrategialla on aina moraalinen ja ideologinen perusta. Rationalisoinnin ja moralisoinnin strategioiden voidaan katsoa olevan niin vahvasti toisistaan riippuvaisia, että on kyseenalaista, voidaanko niitä edes käsitellä erillisinä legitimointistrategioina. (Vaara ym. 2006, 801.) Moralisoinnin legitimointistrategian avulla vedotaan moraalisesti hyviin arvoihin ja niiden kanssa linjassa olevaan lopputulokseen, tosin usein hyvin epäsuorasti (Van Leeuwen 2008, 109). Moralisointia voidaan käyttää myös delegitimoinnin välineenä, esimerkiksi kyseenalaistamaan valta-asemassa oleva ideologia moralisoimalla jonkin toisen ideologisen perustan arvoihin viittaamalla (Vaara ym. 2006, 801). Euroopan unionin suuntaviivoissa moralisoinnin strategiaa käytetään delegitimoidaan mukavuuslippuvaltioiden ylläpitämää vero- ja sääntelyparatiisia:

Euroopan aluskanta on 1970-luvulta lähtien joutunut kilpailemaan sellaisten kolmansien maiden rekisteröityjen alusten kanssa, jotka eivät piittaa kansainvälisistä työmarkkina- ja turvallisuussäännöistä. Yhteisön jäsenvaltioiden lippujen alla purjehtivien alusten puutteelliseen kilpailukykyyn alettiin kiinnittää huomiota 1980-luvun lopulla. (Euroopan komissio 2004, 1.)

Moralisoinnin legitimointistrategialla kiinnitetään huomiota mukavuuslippumaiden moraaliin perustuvan legitimitietin puutteeseen. Piittaamattomuus kansainvälisistä laeista sekä työ-, turvallisuus- ja ympäristöstandardien huomiotta jättäminen nähdään hyvän moraalin vastaisena toimintana. Euroopan unionin suuntaviivoissa legitimitietin tyyppi, jolle merenkulun

valtiontukijärjestelmän oikeutus perustuu, on moraalinen legitimizeetti. Moraaliin perustuva legitimizeetti perustuu organisaation ja sen toimintojen evaluointiin moraalisesta näkökulmasta käsin. Moraalinen legitimizeetti ei keskity toiminnasta saataviin hyötyihin tai omien etujen tavoitteluun vaan siihen, että toiminta edistää ”oikeita asioita”. (Suchman 1995, 579.) Moraalisesta näkökulmasta katsottuna Euroopan unioni tekee oikein, kun se antaa jäsenvaltioilleen oikeuden tukea merenkulkusektoriaan illegitiimeiksi koettuja mukavuuslippuvaltioita vastaan, varmistaen näin eurooppalaisten veroja maksavien ja sääntöjä noudattavien varustamoiden kilpailukyvyn.

Suomalaisen lainsäädännön oikeutus merenkulun valtiontuille eroaa Euroopan unionin perusteluista. Suomessa suurimpana uhkana merenkulkusektorille ei pidetä mukavuuslippumaita, vaan Itämeren alueen naapurimaita. Suomalaiset argumentit onkin sovitettu kansalliseen kontekstiin. Suomessa säädettiin vuonna 2002 laki ulkomaanliikenteen kauppa-alusluettelosta annetun lain 1 ja 4 §:n muuttamisesta (1057/2002), joka mahdollisti miehistökustannustuen myöntämisen myös matkustaja-aluksille, jotka olivat aikaisemmin jääneet työntekijäkustannuksia pienentävän tuen ulkopuolelle. Lakiin liittyvä hallituksen esitys (HE 210/2002) selventää, että syynä tukipohjan laajentamiselle oli kilpailutilanteen kiristyminen, joka johtui kilpailijamaissa toteutetuista matkustaja-alussektoreita koskevista tukitoimenpiteistä. Ensin tukijärjestelmän matkustaja-aluksille otti käyttöön Saksa, mikä aiheutti ulosliputusuhan tanskalaisille aluksille. Tämän jälkeen dominoefektin mukaisesti vuorossa oli Ruotsi ja viimeisenä Suomi.

Tuen tarkoituksena on luoda yhteisömaiden aluksille edellytykset kilpailla halvemman kustannustason maiden alusten kanssa ja tällä tavoin poistaa tarve laivojen ulosliputtamiseen niin sanottuihin mukavuuslippumaihin... Viime vuosien aikana käytännössä kaikki EU:n merenkulkumaat ovat soveltaneet valtiontuen suuntaviivoja vaihtelevassa laajuudessa kauppalaivastoihinsa... Esityksellä pystytään vastaamaan siihen kilpailutilanteen kiristymiseen, mikä on aiheutunut Pohjoismaissa ja muissa kilpailijamaissamme sekä erityisesti Ruotsissa hiljattain toteutettujen, myös matkustaja-alussektoria koskevien tukitoimenpiteitten seurauksena. (HE 210/2002.)

Merenkulun tukien ulottamista matkustaja-alusliikenteeseen legitimoidaan auktorisoinnin ja rationalisoinnin legitimointistrategian avulla. Auktorisoinnin keinoja voivat olla esimerkiksi lakiin, tapaan, perinteeseen ja vaikutusvaltaisiin ihmisiin vetoaminen ylempänä auktoriteettina (Van Leeuwen 2008, 107–108). Tässä kontekstissa auktoriteettina ovat suomalaiset merenkulun kilpailijamaat sekä Euroopan unioni. Saksan, Tanskan ja Ruotsin päätökset aloittaa matkustaja-alussektorin tukeminen asettaa Suomessa paineen ottaa samanlaiset tukitoimenpiteet käyttöön. Myös Euroopan unionin julkaisemat suuntaviivat merenkulun tukemiselle auktorisoivat Suomen

päätöstä ulottaa valtiontuki myös matkustaja-alusliikenteeseen. Mikäli Suomi toimisi poikkeavalla tavalla naapurimaihin nähden, varustamot ulosliputtaisivat aluksensa niihin Euroopan maihin, joista ne voivat saada toimintansa tueksi valtiontukia.

Mikäli Suomessa ei ryhdytä matkustaja-alusten kustannuksia alentaviin toimenpiteisiin, on odotettavissa, että Suomen lipun alla olevat matkustaja-alukset siirretään pois Suomen alusrekisteristä muiden kilpailukykyisempien lippujen alle. Voimassa olevien EU-rekisteröintisääntöjen nojalla tällaiselle järjestelylle ei ole esteitä. (HE 210/2002.)

Auktorisoinnin lisäksi myös rationalisoinnin strategiaa käytetään legitimoinnin apuvälineenä. Vaaran ym. (2006, 805) mukaan auktorisoinnin strategia linkittyy usein rationalisoinnin ja moralisoinnin legitimointistrategioihin, koska auktoriteetit yleensä edustavat jotain instituutiota tai näkökulmaa. Rationalisoinnin keinoin vedotaan hyötyihin ja asioiden toivottaviin kehityskulkuihin, mitkä ovat tässä kontekstissa merenkulun toimijoiden Suomessa säilymisen taloudelliset hyödyt. Taloudellisten hyötyjen, kuten verotulojen maksaminen yhteiskunnalle, voidaan katsoa olevan myös moraalisesti hyvää edistäviä asioita. Ulosliputuksen taloudelliset vaikutukset, kuten tulojen saamatta jääminen, tuodaan esille hallituksen esityksessä 74/2004, jolla muutettiin lakia ulkomaankauppaliikenteen kauppa-alusluettelosta:

Ulosliputuksen jälkeen kaikki työnantajan maksamat verot ja maksut jäävät yhteiskunnalta saamatta. Nettopalkkausta vastaavassa tukijärjestelmässä ne joko palautetaan työnantajalle tai työnantaja vapautuu niiden maksamisesta, joten tältä osin tilanne on valtion budjettitalouden kannalta yhdenmukainen. Ulosliputuksen yhteydessä kuitenkin menetetään eräitä sellaisia eriä, jotka tukijärjestelmässä koituvat normaalisti suomalaisen yhteiskunnan hyväksi. Tärkeimmät näistä ovat työntekijän palkastaan maksamat maksut Merimieseläkekassalle sekä sairausvakuutusmaksu ja työttömyysvakuutusmaksu. (HE 72/2004.)

Suomalaisen lainsäädännön argumentaatio pohjautuu legitimizeettityypiltään enemmän pragmaattiseen kuin moraaliseen legitimizeettiin. Pragmaattinen legitimizeetti liittyy vaihtokauppaan ja sen tuottamiin hyötyihin eri osapuolten välillä, vaihdannan ollessa joko suoraa vaihtokauppaa tai vaikutusvaltaisuuteen liittyvää vaihtokauppaa (Suchman 1995, 578). Suomalaisen valtiontukilainsäädännön keskiössä on idea siitä, että ulosliputuksia naapurimaihin pitää pyrkiä estämään takaamalla suomalaisille varustamoille samankaltaiset tukijärjestelmät kuin mitä Ruotsissa ja muissa naapurimaissa on. Pragmaattisen vaihtokaupan osapuolena valtio maksaa suomalaisille varustamoille tukia, jotta ne pitäisivät alukset Suomen lipun alla. Vaihtokaupassa

valtio hyöttyy matkustaja-alusten liiketoiminnasta esimerkiksi verotulojen ja sosiaaliturvamaksujen muodossa.

Ulosliputuskeskustelu pohjautuu kansallisiin etuihin liittyvälle diskurssille, jossa oman maan etu asetetaan etusijalle muihin toimijoihin nähden. Globalisaatio ja pääoman vapaa liikkuvuus nähdään merenkulun kontekstissa eurooppalaisten etujen vastaisina, ja protektionismi nähdään ainoana tilanteeseen sopivana ratkaisuna. Sekä Euroopan unionin että Suomen merenkulun tukipolitiikkaa voidaan kuvata protektionistiseksi, mutta protektionismin tasot eroavat toisistaan. Euroopan unionin suurin huolenaihe on laivojen ulosliputus unionin ulkopuolelle, kun taas suomalaisessa lainsäädännössä ollaan eniten huolissaan ulosliputuksista Suomen naapurimaihin, erityisesti Ruotsiin. Tässä kohtaa protektionistiset argumentit kääntyvät toisiaan vastaan. Euroopan unionin näkökulmasta tärkeää ei ole se, minkä jäsenmaan lipun alla laivat pysyvät, tärkeintä on alusten pysyminen eurooppalaisissa rekistereissä. Jäsenmaat sen sijaan käyttävät protektionistisia argumentteja turvaamaan oman maansa etuja ja työllisyyttä, jolloin unionin jäsenvaltioiden tukijärjestelmien välille syntyy kilpailutilanne.

4.2 Työllisyys

Matkustajamerenkulun tukemista ei voida oikeuttaa täysin samoin argumentein kuin lastialusten tukemista, sillä matkustajamerenkulun pääasiallisena uhkakuvana ei ole ulosliputukset mukavuuslippuvaltioihin. Euroopan unionin jäsenmaiden kansalaisten työllisyys on merkittävin syy sille, että merenkulun valtiontuot on säädetty koskemaan myös unionin sisäistä matkustaja-alusliikennettä. Euroopan komission suuntaviivoissa (2004, 6) todetaan, että ”*kansainvälinen ulosliputuspaine on erittäin suuri tavaraliikenteen alalla, mutta yhteisön sisäisessä säännöllisessä matkustajaliikenteessä se ei ole yhtä ankara*”:

Jos jäsenvaltioita estettäisiin tässä tapauksessa myöntämästä verohelpotuksia kaikille merenkulkijoille, sillä olisi erittäin kielteinen vaikutus Euroopan varustamoiden kilpailukykyyn, jolloin niille syntyisi painetta ulosliputtaa aluksensa. Samanaikaisesti on voitu todeta, että yhteisön kansalaisten työpaikkojen osuus on prosentuaalisesti ja lukumäärällisesti merkittävä yhteisön sisäisessä säännöllisessä matkustajaliikenteessä. Tässä tapauksessa painopisteenä on yhteisön työllisyyden turvaaminen. (Euroopan komissio 2004, 6.)

Euroopan unionin dokumentissa yhteisön työllisyyden turvaaminen on matkustajamerenkulun tukemisen legitimitietin lähde. Matkustaja-alusvarustamoiden luomat työpaikat ovat valtion ja työntekijöiden kannalta yksi hyödyllisimmistä matkustajamerenkulun ulkoisvaikutuksista. Työllisyyteen ja toiminnan hyötyihin vetoaminen voidaan nähdä sekä rationalisoinnin että moralisoinnin legitimointistrategioiden käyttönä. Myös auktorisoinnin legitimointistrategiaa voidaan tulkita käytettävän legitimoitaessa jonkin asian tarpeellisuutta työllisyyden näkökulmasta, sillä Vaaran ym. (2006, 799) mukaan auktorisointi voi tapahtua myös persoonattomasti, esimerkiksi antamalla markkinoille auktoriteettiasema sekä taidot arvioida, pelätä ja ennustaa tilanteita. Samalla tavalla työpaikat voidaan nähdä auktoriteettiaseman saaneena instituutiona, jota vastaan tehty isku olisi automaattisesti illegiitimi.

Suomalaisessa keskustelussa ulosliputusuhka kohdistuu pääsääntöisesti Ruotsiin. Ruotsin ja Suomen merenkulkusektoreita verrataan toisiinsa useassa kohdassa suomalaista lainsäädäntöä. Hallituksen esityksestä HE 226/2006 huomataan, että työllisyys on yksi peruste matkustaja-aluksille myönnettävän miehistökustannustuen olemassaololle:

Tuen arvioidaan vaikuttavan suotuisasti suomalaisten merenkulkijoiden työllisyyteen ja osaltaan hillitsevän kiristyvän kansainvälisen kilpailun tarvetta siirtää matkustaja-aluksia muiden maiden alusrekistereihin. Suomen ulkomaanliikenteen kauppa-alusluetteloon kuuluvilla matkustaja-aluksilla tehtiin vuonna 2005 yhteensä 3750 henkilötyövuotta josta muodostunut merityötulo oli 131 miljoonaa euroa. Vaikutus koko meriklusteriin on moninkertainen. Erityisesti Ahvenanmaalla merenkulun osuuden tulonmuodostuksesta on arvioitu olevan noin 40 prosenttia, josta matkustaja-alusten osuus on merkittävä... On kuitenkin selvää, että ainakin lyhytaikaisesti lippusierrosta aiheutuu yhteiskunnalle kustannuksia myös lisääntyvän työttömyyden muodossa. (HE 226/2006.)

Edellisestä lainauksesta huomataan, että määritelmä työllisyydestä ei tarkoita vain merimiesten työllisyyttä, vaan myös koko mereen liittyvän sektorin työllisyyttä, esimerkiksi laivanrakennusta sekä satamatoimintoja. Meriklusteriin lasketaan kuuluvaksi merikuljetukset, satamat, lastaus- ja purkutoiminnot, merenkulkualan tutkimus- ja koulutustoiminta, merenkulkualan hallinto sekä telakkateollisuus alihankkijoineen (HE 115/2007). Suomalaisessa työllisyysdiskurssissa käytetään erityisesti hyötyihin vetoavaa rationalisoinnin legitimointistrategiaa. Tässä kontekstissa hyödyt liittyvät työllisyyteen, osaamiseen sekä yleisesti mereen liittyvien toimintojen arvonlisäykseen investointien ja sektorin kasvun kautta. Rationalisoinnin kautta pyritään osoittamaan, että valtiontukien vastineeksi tuotetaan hyötyjä myös muille kuin merellä työskenteleville henkilöille. Työllisyysdiskurssi on legitimeettityypiltään pragmaattista vaihtokauppalegitimiteettiä, sillä

valtion tukiessa merenkulkusektoria se saa vaihtokaupassa työpaikkoja sekä elinvoimaisen merenkulkusektorin. Ulosliputuksen mahdollisuuden vuoksi valtioneuostoista koitua hyöty tulee esille yksiselitteisesti.

Suomalaiset varustamot korostavat työllisyysdiskurssissa ulosliputuksen mahdollisuutta. Suomalaisten matkustaja-autolauttavarustamoiden etuliitto Suomen Varustamot ry:n mukaan varustamotoiminnan kaupallinen menestys on pitkälti kiinni toiminnan sijoituspaikasta. Tärkeinä ehtoina menestykselle esiin nostetaan verotukselliset asiat sekä yleinen toimintailmapiiri maassa. Suomen Varustamot Ry korostaa, että suotuista ilmapiiri, sen pysyvyys sekä hallituksen ymmärrys sektorin erityispiirteitä kohtaan ovat tärkeitä asioita päätettäessä toiminnan sijoituspaikasta. (Euroopan unionin konsultaatio 2012b, 9-10.) Varustamoiden edustajien mukaan ulosliputuksista aiheutuva työttömyys olisi yksi merkittävimmistä suomalaisia koskevista haittavaikutuksista:

Tämä johtaisi siihen, että samat laivat vaihtaisivat vain eri jäsenmaihin. Tällöin asia olisi täysin plus miinus nolla valtion kannalta, mutta toisaalta tämän päälle tulisivat vielä työttömät. Esimerkkinä on se, että kun Cinderella ulosliputettiin Suomesta, sen työvoima ulkoistettiin noin 80 % Ruotsiin. Ennen siellä oli noin 100 % suomalaisia työntekijöitä. (Haastateltava 2.)

Suomalaisten varustamoiden legitimointistrategioina työllisyysdiskurssissa ovat narrativisointi, rationalisointi ja auktorisointi. Varustamot käyttävät narrativisoinnin legitimointistrategiaa luomalla varoittavan narratiivin avulla kuvan siitä, mitä ei-toivotun toiminnan seurauksena voi tapahtua (Van Leeuwen 2008, 117–118). Yllä kuvailtu ei-toivottu tapahtuma olisi valtiontukien poistaminen, jonka seurauksena alukset ulosliputettaisiin johonkin toiseen valtioneuostoja tarjoavaan valtioon. Narratiivissa korostetaan sitä, kuinka ei-toivotun tapahtuman vuoksi jokin toinen valtio Suomen sijaan saisi varustamoiden verotulot ja toiminnan hyödyt. Hyötyihin vedottaessa voidaan huomata rationalisoinnin ja moralisoinnin legitimointistrategioiden tukevan narrativisointia. Samankaltainen narratiivi nostettiin esille mediassa vuonna 2015, jolloin hallituksen kilpailukykysojimuksen vuoksi merenkulun valtiontukia uhattiin leikata:

Viking Line pohtii vakavasti Ruotsiin muuttamista, jos Suomen hallitus leikkaa 20 miljoonaa euroa matkustaja-alustuesta. Yhtiön toimitusjohtaja Jan Hanses kertoo, että leikkaus heikentäisi kannattavuutta ja vaarantaisi työpaikat. ”Ruotsiin siirtyminen olisi todennäköinen toimenpide, ja verot maksettaisiin sen jälkeen Ruotsiin.” (Helsingin Sanomat 12.6.2015.)

Varustamot legitimoivat miehistökustannustuen olemassaolon vetoamalla rationalisoinnin ja auktorisoinnin legitimointistrategioiden avulla myös yrityksen kannattavuuteen. Matkustaja-autolauttavarustamot ovat yksityisiä voittoa tavoittelevia yrityksiä, joiden tulee tuottaa voittoa osakkeenomistajilleen. Valtiontukien poistaminen aiheuttaisi huomattavan aukon varustamoiden rahoitukseen. Pörssiyhtiön lakisääteiseen voitontuottovelvoitteeseen vetoaminen on auktorisoinnin legitimointistrategiaa, mutta lakien noudattamisen voidaan katsoa olevan osoitus myös moralisoinnin legitimointistrategiasta. Tässä tapauksessa pörssiyhtiön toimintaa ja voiton tavoittelua määrittelevä laki asetetaan ylimmäksi päätöstä legitimoivaksi tekijäksi:

Lipunvaihtaminen olisi huonoimman vaihtoehdon skenaario, mutta silti mahdollinen.” Tiedotusjohtajan mukaan ulosliputtamiseen turvautuminen johtuisi puhtaasti taloudellisista realiteeteista. ”Viking Line on pörssiyhtiö. Meidän pitää pystyä takaamaan työtä henkilökunnallemme ja kannattavuutta osakkeenomistajille... Valtio säästäisi 20 miljoonaa, mutta työntekijämme maksaisivat verot Ruotsiin. Mikä hyöty sillä saavutettaisiin” (Taloussanomat 12.6.2015.)

Van Leeuwenin (2008, 113) mukaan rationalisoinnin legitimointistrategiaa käytettäessä pyritään luomaan sellainen mielikuva, että asialle on olemassa vain yksi mahdollinen kehityskulku. Varustamoiden argumentaatiossa luodaan rationalisoinnin avulla mielikuva siitä, että valtiontukien poistuessa muut keinot kuin toiminnan siirtäminen uuteen maahan ovat käytännössä mahdottomia. Varustamoiden rationalisointi sisältää paljon taloudellisia argumentteja, mutta myös moralisoinnin strategiaa käytetään vedottaessa siihen, että varustamot eivät mielellään ulosliputtaisi toimintaa ja luopuisi suomalaisuudesta, mutta pakon edessä heidän tulisi se tehdä:

Meillä pohditaan koko ajan, missä menee sietokyvyn raja [suomalainen miehistö on kalliimpaa kuin virolainen]. Meillä on ajateltu, että korkeammat miehistökustannukset tulevat kuitenkin takaisin kotimaisuuden kautta. Nykyään kuitenkin trendinä on kansainvälistyminen, jolloin suomalaisuuden merkitys pienenee. Laivalla seilaa kansainvälistä porukkaa, suomalaiset ovat entistä kielitaitoisempia, joten suomalaisuus menettää merkitystään. Mietimme vuosittain, kuinka paljon enemmän kannattaa maksaa suomalaisesta miehistöstä. Aina ollaan kuitenkin tultu siihen tulokseen, että suomalaisesta miehistöstä maksetaan aina vielä tämä vuosi. (Haastateltava 4.)

Varustamoiden argumentaatiossa legitimitietin tyyppinä voidaan nähdä olevan pragmaattinen vaihtokauppalegitimiteetti. Varustamot valitsevat alusten lippumaaksi sen valtion, joka takaa yrityksille kattavimmat valtiontuet ja parhaan mahdollisuuden liiketoiminnalle.

Työllisyyskeskustelussa vedotaan myös moraaliseen legitimizeettityyppiin. Moraalisen legitimizeettityypin seurauksiin liittyvän legitimizeetin tarkoituksena on osoittaa organisaation toiminnoista seuraavan moraalisesti oikeita asioita (Suchman 1995, 580). Työllisyysdiskurssissa moraalinen legitimizeetti liittyy seurauksiin ja lopputuloksiin. Suomalaisessa yhteiskunnassa hyvinvointivaltion voidaan katsoa olevan osittain vastuussa työpaikkojen säilymisestä, joten matkustajamerenkulun toimintojen tukemisen voidaan katsoa täten edistävän moraalisesti hyväksi koettuja asioita. Myös varustamot katsovat edistävänsä suomalaista työllisyyttä vastineeksi valtiontuista, mikä avulla he legitimoivat omaa toimintaansa ja valtiontukien olemassaoloa.

Ideologisesta näkökulmasta voidaan tulkita, että pörssiyhtiön kannattavuuden takaamisen tarve on varustamoille tärkeämpi tavoite kuin suomalaisten työpaikkojen säilyttäminen. Varustamot ovat valmiita ulosliputtamaan aluksensa ja vaihtamaan työvoimansa ulkomaalaiseen työvoimaan, mikäli niiden valtiontuet poistettaisiin. Talouden rationaliteetit voittavat vastuun ihmisten työllistamisestä. Kapitalistisen ideologian näkökulmasta tämä toiminta on hyväksyttävää, toisaalta taas esimerkiksi nationalistisen ideologian näkökulmasta yrityksen siirtäminen toiseen maahan ja suomalaisten jättäminen työttömäksi on moraalitonta. Vaikka ulosliputustilanteessa varustamot eivät kokisi suomalaisten työpaikkojen tukemista vastuukseen, käyttävät ne kuitenkin suomalaisten työllistämiseen liittyviä argumentteja silloin, kun ne haluavat puolustaa valtiontukien olemassaoloa ja järjestelmän nykytilaa. Nationalistisiin arvoihin turvaudutaan puolustettaessa asioiden nykytilaa, mutta mahdollisen muutoksen tapahtuessa kapitalistinen käsitys voiton maksimoinnista tulisi etusijalle.

4.3 Huoltovarmuus ja logistiikka

Suomalaisessa ympäristössä huoltovarmuus on merkittävä valtiontukia legitimoiva tekijä, sillä Suomi on maantieteelliseltä asemaltaan vaikeasti saavutettavissa ja sen ulkomaankauppa on pitkälti riippuvainen meriteitse tapahtuvista kuljetuksista. Huoltovarmuudella tarkoitetaan kykyä sellaisten yhteiskunnan taloudellisten perustoimintojen ylläpitämiseen, jotka ovat välttämättömiä väestön elinmahdollisuuksien, yhteiskunnan toimivuuden ja turvallisuuden sekä maanpuolustuksen materiaalistien edellytysten turvaamiseksi vakavissa häiriöissä ja poikkeusoloissa (Huoltovarmuuskeskus). Tässä tutkimuksessa huoltovarmuusdiskurssi koostuu logististen toimintojen tärkeyttä kuvaavasta diskurssista sekä itse huoltovarmuuden turvaamiseen liittyvästä diskurssista.

Matkustaja-autolautoilla on rooli Suomen huoltovarmuuden turvaamisessa, vaikkakin suomalaisessa lainsäädännössä on vuosien saatossa ollut eriäviä mielipiteitä matkustaja-autolautojen tärkeydestä huoltovarmuuden turvaamisessa. Vuoden 2002 lainvalmisteluaineistossa (HE 210/2002) todetaan, että matkustaja-alusten tukemisella ei ole olemassa huoltovarmuuteen liittyviä perusteita. Sen sijaan matkustaja-alusten tukia vakinaistettaessa vuonna 2007 (HE 115/2007) korostettiin, että valtioneuvostolainsäädännön tavoitteena on osaltaan turvata myös huoltovarmuutta:

Huoltovarmuuden merkitys korostuu elintarvike- ja polttoainekuljetuksissa. Huoltovarmuuden kannalta tärkein merkitys on lastialuksilla, mutta nykyään myös ropax-lastilautat sekä matkustaja-autolautat vastaavat merkittävästä osasta huoltovarmuuden kannalta tärkeästä liikenteestä. Suomessa huoltovarmuuden kannalta merkityksellistä on myös tonniston ja miehistön soveltuvuus liikkumiseen vaikeissa olosuhteissa talvella. (HE 115/2007.)

Huoltovarmuuteen liittyvässä diskurssissa legitimointistrategiana käytetään rationalisoinnin strategiaa. Suomalaisen huoltovarmuuden turvaamisesta esille nostetaan talviset olosuhteet ja syrjäinen sijainti, mitkä rationaalisesti lisää tarvetta suomalaisen laivaston olemassaololle. Suomen valtio on korostanut valtioneuvostolain merkittävyyttä huoltovarmuuden turvaamisessa myös Euroopan unionin konsultaatiossa (2012a), jossa merenkulun valtioneuvoston suuntaviivat evaluoitiin unionin jäsenmaissa:

Meriliikenteen suuntaviivojen perusteella maksetuilla tuilla on merkitystä myös huoltovarmuuden näkökulmasta. Suomen maantieteellinen pohjoinen ja suurilta kauppaväyliltä syrjäinen sijainti merkitsee, että alusliikenne, nimenomaan Itämeren merikuljetukset, kaikissa talouden olosuhteissa ja myös talviaikaan on yhteiskunnan toiminnan kannalta ratkaisevan tärkeää... Näistä näkökohdista on Suomen kannalta tärkeää, että valtioneuvostolain käytöllä voidaan edesauttaa kuljetuslogististen järjestelmien ja laivaliikenteen olosuhteiden pysymistä vakaina. (Euroopan unionin konsultaatio 2012a, 12–13.)

Matkustaja-autolauttavarustamot legitimoivat valtioneuvostolain olemassaolon tärkeyttä tuomalla esille logististen toimintojen tärkeyden sekä roolin huoltovarmuuden turvaamisessa. Varustamot korostavat matkustaja-autolautojen kapasiteettia kuljettaa sekä matkustajia että rahtia, sekä säännöllisen linjaliikenteen mahdollistamista Ruotsista ja Virosta. Yksikään suomalaisista matkustaja-aluksista ei ole niin sanottu risteilijä, jonka kyydissä rahtia ei voida kuljettaa ollenkaan.

Varustamot käyttävät auktorisoinnin strategiaa vetoamalla ulkopuoliseen tutkimukseen matkustaja-autolautoilla kulkevan tavaraliikenteen volyyymista:

Matkustaja-autolautojen merkitys ulkomaankaupalle korostuu erityisesti Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Viron välisessä tavaraliikenteessä. Ruotsiin menevästä kaikesta viennistä 31 % kulkee matkustaja-autolautoilla ja Ruotsista tulevasta tuonnista 26 %. Viron ja Suomen välisestä viennin ja tuonnin tavaramäärästä yli 90 % kuljetetaan matkustaja-autolautoilla. (Suomen Varustamot Ry:n tiedonanto.)

Varustamot korostavat logististen toimintojensa olevan yhteiskuntaa hyödyttäviä toiminnan muotoja, eivätkä ne tässä diskurssissa tuo esille olevansa voittoa tavoittelevia pörssiyrityksiä. Legitimoidessa valtiontukia niiden tuottamaan yhteiseen hyvään vedoten käytetään moralisoinnin strategiaa. Toisaalta yhteiskuntaa palvelevan toiminnan luonteen korostaminen voidaan katsoa olevan osoitus julkisen auktorisoinnin legitimointistrategian käyttämisestä, vaikka varustamot eivät ole varsinaisia julkisia toimijoita. Julkisen auktorisoinnin legitimointistrategian ja altruismin avulla toimijat esittävät, etteivät he toimi vain oman etunsa mukaisesti, vaan heidän toimintansa edistää myös yhteistä hyvää (Reshef & Keim 2014, 76–77). Altruismin kautta toimijat tuovat esille oman toimintansa epäitsekkyyden ja pyyteettömyyden:

Emme käytä termiä matkustajamerenkulku, vaan aikataulutettu linjaliikenne osana yhteiskuntaa palvelevaa logistista ketjua... Laivojen aikataulut pitävät, ne eivät myöhästele ja niiden kautta logistiikkaa saadaan luotettavasti perille. Suomessa tavaroiden saatavuus ja hinta olisi erilaiset, jos linjaliikennettä ei olisi. (Haastateltava 3.)

Legitimoidessa valtiontukia logistisen tärkeyden näkökulmasta varustamot tukeutuvat pragmaattiseen vaihtokauppalegitimiteettiin. Reittiliikenne Viroon ja Ruotsiin tuottaa hyötyjä suomalaiselle yhteiskunnalle, joten toimintaa kannattaa tukea valtiontukien muodossa. Korostaessaan yhteiskunnan hyväksi tehtyä työtä haetaan oikeutusta myös moraalisen legitimiteettityypin kautta. Varustamotoiminnan seurausten moraalinen legitimiteetti tulee esille vedottaessa esimerkiksi tavaroiden saatavuuteen ja hintaan, jotka koskettavat kaikkia suomalaisia ja joiden edistäminen koetaan myös moraalisesti hyväksyttäväksi asiaksi. Kun toiminnasta aiheutuu ilmeisiä positiivisia vaikutuksia yhteiskunnalle, muodostuu mielikuva legitiimistä tukijärjestelmästä.

Huoltovarmuuteen liittyvässä keskustelussa varustamot käyttävät auktorisoinnin legitimointistrategiaa perustellessaan valtiontukien tärkeyttä matkustaja-autolauttavarustamoille. Vetoamalla ulkopuoliseen auktoriteettiin varustamot pyrkivät osoittamaan, että valtiontuille on laaja hyväksyntä huoltovarmuutta turvaavien tahojen keskuudessa. Auktoriteettina toimii Huoltovarmuuskeskus, joka vastaa Suomen huoltovarmuuden ylläpitämiseen ja kehittämiseen liittyvästä suunnittelusta ja operatiivisesta toiminnasta.

Valtion Huoltovarmuuskeskus on todennut, että matkustaja-autolauttaliikenne on turvannut mahdollisuuden luoda ulkomaankaupan kuljetuskapasiteettia ja pitää laivoja Suomen lipun alla... Huoltovarmuuskeskuksen mukaan matkustaja-autolautat ovat myös henkireikä ulkomaankaupallemme laajemminkin, jos muu laivaliikenne Itämeren kautta jostain syystä vaikeutuu tai estyy. (Suomen Varustamot Ry:n tiedonanto.)

Auktorisoinnin legitimointistrategiaa esiintyy myös vedottaessa huoltovarmuuteen liittyvään salassa pidettävään tietoon. Huoltovarmuuteen liittyvä yksityiskohtaisempi tieto on salassa pidettävää ja jo tieto siitä, että matkustaja-aluksille on nimetty rooli huoltovarmuuden turvaamisessa, riittää auktorisoimaan huoltovarmuuden merkitystä. Myös lainsäädännön valmisteluaineistossa mainitaan matkustaja-autolauttojen rooli huoltovarmuuden takaamisessa, mutta sitä ei määritellä tarkemmin sen salaiseksi luokiteltavan tiedon takia:

Matkustaja-autolautoilla on nimetty rooli, mikä ei ole julkinen. Rooli on vieläkin suurempi kuin mitä esimerkiksi Ruotsissa, koska Suomi on käytännössä saari ja maantieteellinen asema on niin erilainen. Suomi on saari, ja tämän kaltainen sijainti tarkoittaa sitä, että Suomi tarvitsee oman laivaston ja oman telakkateollisuuden. (Haastateltava 1.)

Huoltovarmuuskeskustelussa ja Suomen saavutettavuudesta puhuttaessa käytetään usein kielikuvaa ”Suomi on saari”. Vaikka toteamus ei ole kirjaimellisesti tosi, turvaudutaan tässä kohtaa rationalisoinnin strategiaan. Tässä esimerkissä rationalisointi on teoreettista rationalisointia, eli asioiden luonnolliseen tilaan ja järjestykseen vetoamista (Van Leeuwen 2008, 115). Luonnollisesti saari ja merenkulku ovat toisistaan erottamattomat, joten olisi epärationaalista jättää merenkulun toimijat ilman valtiontukea. Huoltovarmuusdiskurssi on esiintynyt myös mediassa. Kauppalehden haastattelussa 17.2.2017 Viking Linen varustamon edustaja toteaa huoltovarmuuteen liittyen, että ”epävarmoina aikoina on jo turvallisuussyistä hyvä Suomelle, että sillä on oman maan lipun alla olevia laivoja”.

Huoltovarmuuden legitimiteetti perustuu pragmaattiseen vaihtokauppallegitimiteettiin ulosliputusdiskurssin ja työllisyysdiskurssin tavoin, mutta toiminnan ulosliputuksen mahdollisuutta ja täten Suomen jättämistä ilman huoltovarmuutta ei huoltovarmuusdiskurssissa korosteta yhtä paljon kuin kahden aikaisemman diskurssin piirissä. Logististen kulkureittien tärkeyttä korostavassa keskustelussa pragmaattinen vaihtokauppallegitimiteetti on vahvimmin esille nouseva legitimiteetin tyyppi, kun taas huoltovarmuuteen liittyvässä keskustelussa voidaan tunnistaa kognitiivisen legitimiteettityypin läsnäolo. Kognitiivinen legitimiteetti tarkoittaa syvällisempää ja myös tiedostamattomampaa hyväksyntää organisaation olemassaolosta ja tarpeellisuudesta yhteiskunnassa. Kognitiivinen legitimiteetti on juurtunut syvemmälle kuin pragmaattinen ja moraalinen legitimiteetti, ja sen kyseenalaistaminen on vaikeinta, koska se pohjautuu itsestäänselvyksiin, oletuksiin sekä hiljaisesti hyväksytyihin toimintatapoihin. (Suchman 1995, 582.) Huoltovarmuuden turvaamisen eli yhteiskunnan auttamisen kriisitilanteissa voidaan katsoa olevan suomalaisille itsestäänselvyys, eikä sen edessä voida esittää uhkauksia toisiin maihin siirtymisestä. Varustamot korostavat huoltovarmuusdiskurssia vastuuta yhteiskunnan turvaamiseen liittyen, mikä voidaan katsoa olevan kognitiivista, itsestäänselvyksiin perustuvaa legitimiteetin tyyppiä.

4.4 Turismin positiiviset vaikutukset

Vaikka matkustaja-alusvarustamot legitimoivat valtiontukien tärkeyttä varustamotoiminnan työllistävän ja yhteiskunnalle hyödyllisen luonteen avulla, on turismin ja viihdepalveluiden tarjoaminen merkittävä osa varustamoiden liiketoimintaa. Suomalaisesta lainsäädännöstä mainintaa tuen osittaisesta kohdentumisesta matkailun ja viihteen tukemiseen ei löydy. Lainsäädännössä valtiontuen olemassaoloa legitimoidaan ulosliputus-, työllisyys- ja huoltovarmuusdiskursseista. Varustamot legitimoivat tuen kohdentumisen viihde- ja matkailupalveluihin perustelemalla niiden olemassaolon alusten miehitykseen liittyvään lainsäädäntöön ja Suomeen suuntautuvaan turismin edistämiseen vetoamalla.

Laivalla palveleva miehistö jaotellaan yleisesti kansi-, kone- ja taloushenkilökuntaan, joista taloushenkilökunta työskentelee pääosin asiakaspalvelutehtävissä, kuten ravintola- ja majoituspalveluissa. Asiakaspalveluhenkilökunnan työskentelyä laivoilla auktorisoidaan lakiin vedoten. Laivan miehitystä säännellään laissa, ja mikäli alus on suunniteltu kuljettamaan myös matkustajia, tulee laivalla olla turvallisuussyistä tietty määrä henkilökuntaa:

Me emme puhu asiakaspalveluhenkilökunnasta, vaan taloushenkilökunnasta. Laiva ei liikennöi minnekään ilman taloushenkilökuntaa. Sen kokoinen laiva kun mitä meillä on, noin 2000 matkustajaa, ei saa edes lähteä seilaamaan ilman että siellä on riittävä määrä taloushenkilökuntaa. Taloushenkilökunta palvelee yhtä lailla matkustajia kuin myös miehistöä. (Haastateltava 2.)

Varustamoiden käyttämän auktorisoinnin legitimointistrategian idea on se, että koska matkustaja-autolautoille on lain puitteissa määrätty tietty taloushenkilökunnan määrä, ei valtiontukilainsäädännössä taloushenkilökuntaa voisi jättää tuen ulkopuolelle. Varustamot korostavat, että myös asiakaspalvelun parissa työskentelevillä henkilöillä on tehtävänsä muun muassa laivan turvallisuuden varmistamisessa: *Taloushenkilökunta kuuluu laivan turvallisuusjärjestelmään, heillä on oma tehtävänsä laivan turvallisuusorganisaatiossa. Laivan turvallisuusjärjestelmästä putoaa pois ainoastaan ulkopuoliset artistit, joille ei ole annettu tehtävää laivan organisaatiossa. (Haastateltava 5.)*

Kun varustamot legitimoivat asiakaspalveluhenkilökunnan olemassaoloa vetoamalla lakisääteisiin velvoitteisiin, on oikeutuksen tyyppi moraalisen legitimizeettityypin alakategoriaan kuuluva prosessilegitimizeetti. Prosessilegitimizeetissä oikeutus perustuu siihen, että organisaatio noudattaa toiminnassaan yhteiskunnan sääntöjä ja toimintatapoja, ja sitä käytetään legitimoinnin välineenä erityisesti niissä tapauksissa, joissa toiminnan tuotokset eivät ole selkeästi mitattavissa (Suchman 1995, 580). Tässä tapauksessa varustamot oikeuttavat valtiontuen kohdentumisen asiakaspalveluhenkilökuntaan siksi, että muu merenkulkuun liittyvä lainsäädäntö velvoittaa matkustaja-aluksilla olevan tietty määrä taloushenkilökuntaa. Legitimizeettiperusta on normatiivinen ja lakiin perustuva, eikä sen voida nähdä nojaavan pragmaattiseen eli vaihdantoihin liittyvään tai kognitiiviseen eli yleisesti hyväksyttyyn ja itsestäänselvyyksiin perustuvaan legitimizeettiin, vaan moraaliseen legitimizeettiin ja siihenkin vain sääntöjen ja lakien noudattamisen näkökulmasta.

Legitimoidakseen valtiontuen kohdentumisen asiakaspalveluhenkilökuntaan varustamot kääntävät turismin Suomen talouden kannalta positiiviseksi ilmiöksi. Päivittäinen linjaliikenne Tukholmaan ja Tallinnaan antaa suomalaisille mahdollisuuden edulliseen ulkomaanmatkailuun, mutta houkuttelee turisteja Pohjoismaihin myös muualta maailmasta. Varustamot korostavat toimiaan Suomeen suuntautuvan turismin edistämiseksi, jolloin he vetoavat rationalisoinnin ja moralisoinnin legitimointistrategiaan:

Suomalaiset matkustajavarustamot markkinoivat Suomea matkailun kohdemaana joka päivä vuoden ympäri Pohjoismaissa, Euroopassa ja Baltian maissa. Tätä Suomen markkinointityötä varustamot ovat tehneet vuosikymmeniä siitä alkaen kun Suomen matkustaja-autolauttaliikenne alkoi vuonna 1959. (Suomen Varustamot Ry:n tiedonanto.)

Valtiontukien kohdentuminen vapaa-ajanmatkailuun legitimoidaan rationalisoinnin strategian keinoin sillä, että Suomeen suuntautuva matkailu hyödyttää suomalaista elinkeinoelämää taloudellisesti. Legitimointistrategiana voidaan nähdä olevan myös moralisoinnin strategia, sillä varustamot korostavat tekevänsä yhteistä hyvää edistäessään ulkomaisten turistien saapumista Suomeen. Turismin hyötyihin vetoamalla vedotaan pragmaattiseen vaihtokauppalegitimiteettiin. Kun osa valtiontuesta kohdistuu turismia ylläpitäviin toimiin, on sillä positiivisia seurauksia muun muassa suomalaiseen majoitus- ja ravitsemuspalvelusektoriin:

Nämä varustamot markkinoivat Suomea Euroopassa ja Aasiassa matkailumaana joka päivä. Varustamojen yhteisön ja hotellielinkeinoon tulisi miettiä yhteisiä etuja. Varustamot edustavat tietämystä miten markkinoida Suomea enemmän kuin jokin yksittäinen hotelli. Yhteistyö varustamoiden ja hotellielinkeinoon kanssa Suomessa voisi tuottaa paljonkin yhteisiä etuja. (Haastateltava 1.)

Varustamoiden mukaan viime vuosina erityisesti aasialaisten matkailijoiden määrä matkustaja-autolauttaliikenteessä on kasvanut. Kauempaa tuleville turisteille avautuu linjaliikenteen myötä mahdollisuus yhdistää samaan matkaan käynti useammassa pohjoismaisessa pääkaupungissa. Varustamoiden näkökulman mukaan ilman Itämeren linjaliikennettä aasialaiset turistit eivät olisi Suomesta tarpeeksi kiinnostuneita suunnitellakseen matkaa Pohjoismaihin:

Aasialaiset matkaajat eivät tule yksinään Suomeen, vaan he tulevat vierailemaan Pohjoismaissa. He viettävät yhden päivän yhdessä maassa, ensin Venäjällä, sitten Virossa, sitten Helsingissä ja mahdollisuuksien mukaan myös Tukholmassa... Jos ei olisi laivaliikennettä, ei turisteja olisi näin paljon koska heille tarvitsee olla kiertomatkoja. Suomi itsessään ei ole "the thing to do in a lifetime." (Haastateltava 4.)

Varustamot pyrkivät korostamaan synergiaetuja ja sitä, että useamman Itämeren alueen pääkaupungin matkailun edistäminen on Suomelle etu eikä haitta: ”Tallinna on niin omanlaisensa, ettei se kilpaile Helsingin kanssa vaan antaa päinvastoin vetoapua Helsingin matkailuun” (Kauppalehti 4.1.2017). Varustamot vetoavat myös ulkopuoliseen tutkimukseen tuodessaan esille turismin taloudellisia hyötyjä: ”Taloustutkimuksen selvityksen mukaan ulkomaiset laivamatkustajat jättivät viime vuonna Suomeen 684 miljoonaa euroa... Laivamatkailijoiden tuomista

matkailutuloista jäi pääkaupunkiseudulle 327 miljoonaa, saaristoon ja rannikolle 96 miljoonaa, järvi-Suomeen 220 miljoonaa ja Lappiin 41 miljoonaa euroa.” (Helsingin Sanomat 24.4.2017.)

Todellisuudessa matkailun taloudellista vaikutusta on vaikeampaa hahmottaa, sillä Suomessa samat varustamot markkinoivat Tukholmaa ja Tallinnaa lomakohteina, täten kannustaen suomalaisia turisteja ulkomaanmatkoille kotimaassa tapahtuvan matkailun sijaan.

Turismiin liittyvässä diskurssissa varustamot legitimoivat valtiontukien kohdentumisen turismiin käyttäen rationalisoinnin legitimointistrategiaa. Varustamot korostavat olevansa mahdollistajan roolissa, sillä ilman linjaliikennettä aasialaiset matkustajat eivät olisi tarpeeksi kiinnostuneita Suomesta matkailukohteena. Varustamot tuovat esille myös turismin taloudelliset hyödyt, jotka koskevat koko Suomen matkailusektoria. Legitimiteetin perustana on pragmaattinen vaihtokauppaan liittyvä legitimiteetti. Varustamot kääntävät asiakaspalveluhenkilökuntaan kohdentuvan valtiontuen suomalaista elinkeinoelämää hyödyttäväksi asiaksi. Pragmaattiseen vaihtokauppaan liittyvän legitimiteetin osapuolina varustamot saavat valtiontukea ja sitä vastaan he tuovat turisteja Suomeen. Suomalaiset yritykset saavat tästä vaihtokaupasta itselleen ne tulot, joita ulkomaisten turistien kulutuksesta muodostuu.

4.5 Merenkulkusektorin erityispiirteet

Viimeisimpänä valtiontukien olemassaoloa legitimoivana diskurssina voidaan tunnistaa merenkulkusektorin erityispiirteisiin ja tukijärjestelmän poikkeukselliseen luonteeseen vetoaminen. Merenkulkusektorin erityispiirteisiin kuuluu Euroopan unionin päätös antaa jäsenvaltioille monipuoliset mahdollisuudet tukea merenkulkusektoria eri mekanismeilla sekä miehistökustannustuen luonne. Varustamot auktorisoivat valtiontukien olemassaoloa vetoamalla Euroopan unionin luomaan tukijärjestelmään ja sen toimivuuteen. Varustamot vetoavat useisiin ulkopuolisiin tutkimuksiin, jotka todistavat valtiontukijärjestelmän hillinneen alusten ulosliputusta mukavuuslippuvaltioihin.

Tutkimukset osoittavat, että Euroopan unionin laajuisesti tuet ovat toimineet hyvin. Lopputuloksena on se, että EU:ssa ei ole poliittista tahtoa lopettaa tukemista. Haluaako yksittäinen jäsenmaa olla tästä ulkopuolinen? Tämä johtaisi siihen, että samat laivat vaihtaisivat vain eri jäsenmaihin. Tällöin asia olisi täysin plus miinus nolla valtion kannalta. (Haastateltava 2.)

Varustamot legitimoivat tukijärjestelmää varoittavan narratiivin avulla. Narratiivin mukaan kaikki muut valtiot paitsi Suomi ymmärtävät merenkulun tukemisen tärkeyden, ja mikäli valtio päättäisi karsia tukien määrästä tai lakkauttaa ne kokonaan, katsottaisiin sen toimivan Euroopan unionin suositusten vastaisesti. Narratiivissa vedotaan myös Suomen valtion pelkoon siitä, että maa jäisi ulkopuolelle merenkulkuelinkeinon liittyvästä kehityksestä ja tulonmuodostuksesta. Vaaran ym. (2006, 508) mukaan narrativisointi on vahvasti yhteydessä normalisoinnin strategian kanssa. Myös tässä ulkopuolisuuden narratiivissa normalisoinnin strategiaa käytetään osoittamaan, että muut maat toimivat normaalilla ja suotavalla tavalla, josta Suomen tapa on poikkeava.

Suomalaisten varustamoiden mielestä Euroopan unionin suuntaviivat toimivat hyvin myös unionin sisäisessä matkustajaliikenteessä eikä tukikilpailua jäsenmaiden välillä ole. Tämä kommentti voidaan nähdä ristiriitaisena ottaen huomioon ulosliputus- ja työllisyysdiskurssit, joissa ulosliputuksen mahdollisuus on pragmaattisen legitimitetin perustana. Varustamot pyrkivät luomaan kuvaa Euroopan unionin merenkulun suuntaviivoista ikään kuin kaikissa jäsenmaissa sovellettavana lakina, vaikka todellisessa suuntaviivat eivät ole edes suositus, vaan Euroopan unionin myönnytys muuten tiukkaan valtioneuvostolainsäädäntöön. Jäsenvaltioiden ei ole pakko soveltaa mitään merenkulun tukimekanismia, mutta mikäli jäsenmaat kokevat merenkulun tukemisen tarpeelliseksi, voivat he soveltaa suuntaviivoissa esitettyjä tapoja merenkulun tukemiseen.

EU:n suuntaviivat itse asiassa varmistavat sen, ettei tukikilpailua synny. Ne antavat jäsenmaille mahdollisuuden tukea omaa merenkulkusektoriaan. Kun kaikille on yhteiset säännöt, ei yksi toimija voi asettaa muita parempaa tukijärjestelmää. Tämä on eurooppalainen etu. (Haastateltava 2.)

Legitimoitaessa tukijärjestelmän olemassaoloa legitimitetin tyyppinä voidaan nähdä olevan moraalinen seurauksiin liittyvä legitimitetti. Varustamot pyrkivät luomaan Euroopan unionin suuntaviivoista kaikkia toimijoita hyödyntävän mielikuvan ja tukijärjestelmää pidetään moraalisesti oikeana, koska sen väitetään takaavan tasapuolisuuden maiden kesken. Tukijärjestelmän tasapuolisuudesta löytyy kuitenkin myös kriittisiä mielipiteitä, sillä Suomen valtio on maininnut tukikilpailun olemassaolon mahdollisuuden Euroopan unionin konsultaatiossa:

Tukikilpailu suuntaviivojen rajoissa on mahdollista jäsenvaltioiden valitessa itsenäisesti ne toimenpiteet, joilla tukea merenkulkualalle kansallisesti myönnetään. Kuitenkin yhteiset periaatteet tuen myöntämiselle ja sen enimmäistason määrittäminen vähentävät

merkittävästi mahdollista tukikilpailua jäsenvaltioiden kesken. (Euroopan unionin konsultaatio 2012a, 15–16.)

Mahdollisesta tukikilpailusta huolimatta sekä varustamot että valtio haluavat korostaa tukien moraalista hyväksyttävyyttä. Varustamot kieltävät kokonaan tukikilpailun olemassaolon ja vetoavat legitimointipuheessaan eurooppalaisiin suuren mittakaavan etuihin ja tukijärjestelmän tasapuolisuuteen. Varustamoiden puhuessa tukijärjestelmän tasapuolisuudesta ne voivat puhua muunneltua totuutta välttääkseen tarkemmat kysymykset unionin sisämarkkinoilla olevasta tukikilpailusta. Valtio taas myöntää mahdollisuuden tukikilpailuun, mutta legitimoii valtiontukijärjestelmän olemassaoloa sillä, että pahimmillaankin tukikilpailu olisi pientä ja kontrolloitua, ja se olisi joka tapauksessa pienempi paha kuin merenkulkusektorin jättäminen kokonaan ilman valtiontukia. Valtio ja varustamot pyrkivät tällä legitimointipuheella luomaan tuille moraalisesti hyväksyttävän perustan.

Varustamot legitimoivat suomalaisen tukijärjestelmän olemassaoloa vertaamalla tukea ruotsalaiseen järjestelmään ja korostamalla ruotsalaisen järjestelmän etuja. Varustamot käyttävät normalisoinnin legitimointistrategiaa, jonka avulla viitataan normaaliin tai luonnolliseen toimintaan ja käytökseen turvautumalla erilaisiin esikuviin, ja se saadaan tällä tavoin näyttämään normaaliuden ja tavanomaisuuden avulla legitimiiltä (Vaara ym. 2006, 798). Normalisoinnin strategian avulla vedotaan siihen, että merenkulun valtiontukia tulisi kutsua palautukseksi niin kuin Ruotsissa ja Tanskassa tehdään. Normalisoinnin strategian avulla suomalainen järjestelmä pyritään saamaan kuulostamaan epänormaalilta Ruotsin ja Tanskan ”normaaliin” järjestelmään vertaamalla:

Ruotsissa on ollut nettopalkkajärjestelmä jo kauan, sen takia se on paljon stabiilimpi kuin Suomessa. Siellä raha ei liiku, siellä ei siis ole valtion nimenomaista tukea. Varustamot kantavat sivukulut, ne jäävät varustamoon eikä niiden kautta ole palautusjärjestelmää. Suomen järjestelmä on selkeä kilpailuhaitta, mutta VM [Valtionvarainministeriö] on antanut linjauksen että tuki maksetaan kierrättämällä se miehistökustannustuen kautta. Ruotsin ja Tanskan järjestelmä on ehdottomasti parempi. Se on paljon läpinäkyvämpi ja totuudenmukaisempi ja sen kautta ei synny vääriä käsityksiä tuesta. (Haastateltava 1.)

Varustamot käyttävät normalisoinnin strategiaa nimeämällä valtiontuen palautukseksi. Tuen ajattelu palautuksena johtuu siitä, että Ruotsissa merenkulun toimijoita tuetaan niin, että varustamot on vapautettu verojen ja palkan sivukulujen maksuista, eivätkä ne täten saa suoraa tukea. Suomessa taas varustamot maksavat työntekijöiden verot ja palkan sivukulut normaalilla tavalla, mutta saavat saman summan valtiolta takaisin ”palautuksena”: ”Kyse on palautuksesta.

Suomen miehistökustannustuki on omiaan aiheuttamaan väärinkäsityksiä. Muualla tätä ei edes kutsuta tueksi. Ruotsissa tämä on palautus.” (Haastateltava 5.) Myös mediassa varustamot ovat pyrkineet luomaan mielikuvan palautuksesta: *”Tässä on väärinkäsitys. Varustamolla palautettavat merimiesten ennakonpidätykset ja sosiaaliturvamaksut eivät ole yritystukea, vaan ne ovat tukea suomalaisille merityöntekijöille*” (Kauppalehti 25.1.2017).

Varustamot vetoavat läpinäkyvyyteen ja totuudenmukaisuuteen, mutta normalisoinnin strategia perustuu tässä kontekstissa väärään informaatioon. Suomessa varustamoille maksettava tuki lukeutuu lainsäädännön mukaan valtiontueksi, ja se lukeutuisi valtiontueksi myös siinä tapauksessa, että tukea ei kierrätettäisi ministeriön kautta vaan merenkulkusektori vapautuisi ennakonpidätysten ja sosiaaliturvan maksusta kokonaan. Tässä tapauksessa ennakonpidätyksistä vapautuminen laskettaisiin verotueksi ja sosiaaliturvan maksuista vapautuminen katsottaisiin olevan muu järjestely, johon sisältyy taloudellista tukea (ks. Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä 429/2016). Esimerkiksi Ruotsissa varustamoiden vapauttaminen työntekijöiden veroista ja palkan sivukuluista lasketaan valtiontueksi, ja veroista ja sivukuluista jäämättä saanut tulo tuodaan esille valtion talousarviossa valtiontukena (Busk & Härmälä 2016, 31).

Varustamot pyrkivät legitimoimaan valtiontukien olemassaoloa vetoamalla merenkulun sektorin erityispiirteisiin normalisoinnin legitimointistrategian avulla. Tässä tapauksessa normalisointi tapahtuu kuitenkin vetoamalla väärään informaatioon tukijärjestelmän tasapuolisuudesta ja siitä, ettei miehistökustannustukea pitäisi käsittää valtiontuen muotona. Harhaanjohtavan informaation käyttö voi olla tietoista tai tiedostamatonta. Tässä tapauksessa varustamot pyrkivät voimakkaasti konstruoimaan todellisuutta, jossa miehistökustannustukea ei käsitettäisi valtiontueksi vaan veroista vapautuminen olisi merenkulkusektorin itsestään selvä oikeus. Varustamot eivät suoraan käytä väärää informaatiota ja väitä, ettei valtiontuki olisi olemassa myös Ruotsissa, vaan ne luovat kuvaa siitä, miten muissa maissa tuesta puhutaan ja miksi sitä kutsutaan. Varustamot pyrkivät sektorin erityispiirteillä vetoamaan moraaliseen legitimizeettityyppiin, jossa sektorin etuoikeudet tunnustettaisiin ja tämän kautta sektorin tukeminen valtiontukien avulla koettaisiin yleisesti hyväksyttäväksi ja lopulta itsestäänselvyydeksi.

4.6 Yhteenveto

Edellä esitetyistä legitimoivista diskursseista tunnistetut legitimointistrategiat, legitimizeettityypit sekä legitimoivat ideologiat on koottu taulukkoon 2. Tutkimuksen empiirisessä osiossa

valtiontukien legitimizeettiä tutkittiin kahden tutkimuskysymyksen avulla. Ensimmäisen tutkimuskysymyksen *”Miten merenkulun tukia legitimoidaan valtionhallinnossa ja intressiryhmien kesken?”* avulla valtiontukien olemassaolon oikeutusta analysoitiin legitimizeetin rakentumista kuvaavien legitimointistrategioiden avulla. Toisen tutkimuskysymyksen *”Millaiseen legitimizeettiperustaan vetoamalla merenkulun valtiontukien oikeutusta perustellaan?”* avulla tutkittiin valtiontukien oikeutuksen perusteita legitimizeettityyppien avulla. Tämän tutkimuksen empiiristä analyysia toteuttaessani huomasin, että jokaiselle legitimoivalle diskurssille oli tunnistettavissa ideologinen tausta, jota vasten legitimizeetti rakentui. Koska tässä tutkimuksessa tutkimusmenetelmänä käytettiin kriittistä diskurssianalyysia, on ideologioiden esiintuominen analyysia rikastuttava tekijä. Ideologioiden esiintuominen kriittisessä diskurssianalyysissa on keskeistä, koska ideologioiden avulla rakennetaan, ylläpidetään ja pyritään muuttamaan vallitsevaa sosiaalista järjestystä. Legitimoivien diskurssien ideologiat esitetään taulukossa 2.

Euroopan unioni legitimoii merenkulun valtiontukien olemassaoloa ulosliputus- ja työllisyysargumentteja käyttäen. Euroopan unionin käyttämät legitimointistrategiat käsittävät rationalisoinnin ja moralisoinnin strategiat. Euroopan unionin dokumenteissa hahmotetaan rationalisoinnin legitimointistrategian avulla mukavuuslippuvaltioiden verovapaudesta johtuvaa kilpailuetua, kun taas moralisoinnin legitimointistrategiaa käytetään vedottaessa oikeudenmukaisten kilpailuolosuhteiden varmistamiseen. Muut tutkimuksessa tunnistetut diskurssit legitimoivat yksityiskohtaisemmin juuri suomalaisen merenkulkusektorin ominaispiirteitä, minkä vuoksi Euroopan unionin käyttämiä legitimointistrategioita tunnistettiin vain kahdessa edellä mainitussa diskurssissa.

Suomen valtio legitimoii merenkulun valtiontukien olemassaoloa vetoamalla ulosliputusuhkaan, työllisyyteen sekä huoltovarmuuteen ja logistiikkaan. Suomen valtion käyttämät legitimointistrategiat ovat rationalisointi, moralisointi ja auktorisointi. Rationalisoinnin ja moralisoinnin legitimointistrategiat tulevat esille keskustelussa varustamoiden toiminnan hyödyistä. Rationalisoinnin voidaan katsoa korostavan enemmän instrumentaalisia ja konkreettisia hyötyjä, kuten verotulojen ja työpaikkojen määrää. Moralisoinnin legitimointistrategia korostaa näiden hyötyjen laajempaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta, kuten työllisyyden tuottamaa yleistä hyvinvointia. Auktorisoinnin legitimointistrategiaa valtio käyttää ulosliputukseen liittyvässä keskustelussa, jossa se legitimoii valtiontukien käyttöönoton Suomen kilpailijamaiden samankaltaisilla tukimekanismeilla. Valtiontukia puoltavissa argumenteissa ei huomioitu tuen kohdentumista matkailuun tai viihdepalveluihin, mutta sen sijaan suomalaiset matkustaja-autolauttavarustamot ottavat myös nämä toiminnot mukaan legitimointikeskusteluun.

Varustamot käyttävät valtiontukien legitimizeetin rakentamisessa kaikkia tässä tutkimuksessa esitettyjä legitimizeintistrategioita: auktorisointia, rationalisointia, moralisointia, narrativisointia sekä normalisointia. Auktorisoinnin legitimizeintistrategiaa varustamot käyttävät legitimizeoidessaan valtiontukien olemassaoloa ulkopuolisten tahojen valtiontukia puoltavien lausuntojen avulla. Auktoriteetteina ovat Euroopan unioni, tutkimustieto, Huoltovarmuuskeskus, lait pörssi-yhtiön voitontuottovelvoitteesta ja laivan miehityksestä, valtiontukien todistettu toimivuus sekä Ruotsin valtio. Tuensaajilla on mahdollisuus legitimizeoida tuen olemassaoloa auktorisoinnin strategialla hakemalla oikeutusta esimerkiksi lainsäädännöstä, kun taas Euroopan unionilla ja Suomen valtiolla tätä mahdollisuutta ei lähtökohtaisesti ole. Rationalisoinnin ja moralisoinnin legitimizeintistrategioita varustamot käyttävät vedotessaan niiden yhteiskunnallisesti hyödyllisiin toiminnan muotoihin ja kaikkia suomalaisia koskeviin positiivisiin vaikutuksiin. Myös rationalisoinnin alakategoriaa teoreettista rationalisointia käytetään legitimizeoitaessa suomalaisen laivaston olemassaoloa. Narrativisoinnin legitimizeintistrategia esiintyi varustamoiden esittäessä varoittavia kertomuksia ei-toivotun toiminnan eli valtiontukien vähentämisen tai poistamisen seurauksista. Narrativisointia esiintyi merenkulun erityispiirteiden sekä työllisyyden diskursseissa. Normalisoinnin legitimizeintistrategiaa varustamot käyttävät vedotessaan Suomen kilpailijamaiden merenkulun tukijärjestelmien paremmuuteen.

Kuten Vaara ym. (2006, 805) tutkimuksessaan totesivat, legitimizeintistrategiat ovat usein toisiinsa kietoutuneita ja useiden legitimizeintistrategioiden samanaikainen käyttö tukee legitimizeetin rakentumista tehokkaasti. Rationalisoinnin ja moralisoinnin legitimizeintistrategiat kulkevat yhdessä, sillä rationalisointi tarvitsee aina tuekseen moraalisen perustan. Myös normalisoinnin strategian on tunnistettu esiintyvän usein narrativisoinnin legitimizeintistrategian kanssa, aivan kuten tässäkin tutkimuksessa tunnistettiin (Taulukko 2). Vaaran ym. (2006, 805) mukaan myös auktorisoinnin strategia on yhteyksissä rationalisoinnin ja moralisoinnin strategioihin, sillä auktoriteetti pohjautuu tiettyihin instituutioihin ja näkökulmiin, joiden legitimizeetti rakentuu rationalisoinnin ja moralisoinnin strategioiden avulla. Myös tässä tutkimuksessa auktorisointi esiintyi edellä mainitulla tavalla, mutta myös yksittäisenä legitimizeintistrategiana sekä tukemassa narrativisoinnin ja normalisoinnin legitimizeintistrategioita (Taulukko 2).

Legitimizeettityyppien avulla tutkitaan sitä legitimizeettiperustaa, jolle valtiontukien olemassaolon oikeutus rakentuu. Legitimizeettityyppi voi olla pragmaattista, moraalista tai kognitiivista. Tässä tutkimuksessa eniten esiintyi pragmaattista vaihtokauppallegitimizeettiä sekä moraalista seurauksiin liittyvää legitimizeettiä, mutta myös moraalisen legitimizeetin alakategoria prosessilegitimizeetti sekä kognitiivinen legitimizeetti pystyttiin tunnistamaan (Taulukko 2).

Vaihtokauppaan liittyvä pragmaattinen legitimizeetti tunnistettiin ulosliputus-, työllisyys-, logistiikka-, huoltovarmuus- ja turismidiskursseissa (Taulukko 2). Pragmaattisen vaihtokauppalegitimizeetin osapuolina ovat Suomen valtion myöntävät valtiontuet sekä varustamoiden suomalaisessa rekisterissä olevat alukset. Kun varustamoille annetaan valtiontukia, ne jatkavat yhteiskunnan kannalta hyödyllisten toimintojen ylläpitoa Suomen lipun alla. Valtiontukien legitimizeetti johtuu varustamoiden konkreettisten toimintojen positiivisista vaikutuksista suomalaiseen yhteiskuntaan. Tästä selkeimpinä esimerkkeinä ovat työpaikat ja verotulot. Koska varustamot pystyisivät hyvin nopealla aikataululla siirtämään toimintonsa johonkin muuhun maahan, vaihtokaupan osapuolet konkretisoituvat hyvin selkeästi.

Myös moraalinen legitimizeettityyppi pystytään tunnistamaan useasta valtiontukia legitimoivasta diskurssista (Taulukko 2). Aineistossa esiintyvä moraalinen legitimizeetti on alakategorialtaan sekä seurausten legitimizeettiä että prosessilegitimizeettiä. Seurausten legitimizeetti esiintyy työllisyys-, logistiikka- ja turismidiskursseissa. Näissä diskursseissa valtiontukien legitimizeetti perustuu pragmaattisen legitimizeetin lisäksi myös lopputuloksen legitimizeettiin, joka merkitsee tässä kontekstissa positiivisia ja toivottavia yhteiskunnallisia vaikutuksia kuten työllisyyttä, logistiikan toimivuutta sekä Suomeen suuntautuvan turismin lisääntymistä. Seurausten legitimizeetin parissa korostetaan mieluummin hyväksyttävää lopputulosta kuin itse valtion varoin tapahtuvan tukemisen prosessia, joista hyvänä esimerkkinä voidaan nähdä valtiontuki-nimen karttaminen ja tuen nimittäminen palautukseksi. Poikkeuksena tähän on prosessilegitimizeetin esiintyminen mukavuuslippuvaltioihin liittyvän ulosliputusuhan diskurssissa sekä merenkulkusektoria velvoittavien säännösten diskurssissa. Näissä diskursseissa valtiontukien korostettiin olevan ainoa legitiimi tapa, jolla joukkoulosliputukset mukavuuslippumaihin voidaan estää ja joiden avulla merenkulkusektoria voidaan legitimiasti tukea. Myös kognitiivisen legitimizeetin olemassaolo pystyttiin tunnistamaan huoltovarmuuskeskustelussa, jossa varustamot eivät niinkään korostaneet pragmaattista omien hyötyjen tavoittelua tai nostaneet esiin ulosliputusmahdollisuutta, vaan pitivät huoltovarmuuden turvaamista pikemminkin itsestäänselvyytenä kuin vaihtokaupan välineenä.

Niin kuin rationalisoinnin ja moralisoinnin legitimointistrategiat, myös pragmaattinen vaihtokauppalegitimizeetti ja moraalinen lopputuloksen legitimizeetti vaikuttavat liittyvän toisiinsa useassa kohtaa tätä tutkimusta. Vaihtokauppaan liittyvän legitimizeetin voidaan katsoa olevan konkreettisempaa, sillä pragmaattiseen legitimizeettiin sisältyy ajatus omien etujen ja tarpeiden mukaan toimimisesta. Sen sijaan moraalinen legitimizeetti liittyy enemmän oikeiden ja hyvien asioiden tekemiseen. Voidaankin katsoa, että varustamot mielellään korostavat moraalista legitimizeettiään ja sitä hyvää, mitä heidän toimintansa kautta aiheutuu, mutta moraalisten

diskurssien takaa kuultaa omien etujen tavoittelu ja selkeä tieto siitä, että mikäli varustamoiden eduista karsitaan, he pystyvät helposti siirtämään toimintansa jonkin toisen valtion lipun alle.

Empiirisessä tarkastelussa esiin nousivat myös ideologiset taustaoletukset, joita vasten legitimointi tapahtuu. Taulukosta 2 voidaan huomata, että legitimoivat ideologiat vaihtelivat eri diskursseissa. Ulosliputusdiskurssissa, jossa kuului erityisesti Euroopan unionin ja Suomen valtion ääni, korostettiin protektionististen toimien tarpeellisuutta mukavuuslippumaiden uhkaan vastaamisen välineenä. Sen sijaan työllisyysdiskurssissa tunnistettiin mielenkiintoinen kapitalististen ja nationalististen arvojen vuorottelu. Sekä valtio että varustamot tunnistivat varustamoiden taloudelliset intressit: mikäli valtiontukien määrää pienennettäisiin Suomessa, varustamot vaihtaisivat herkästi jonkin toisen valtion alusrekisteriin ja hakisivat vastaavat tuet sieltä. Nationalistiset arvot tulivat esille varustamoiden korostaessa työllistävänsä mielellään suomalaisia ja maksavansa suomalaisesta miehistöstä enemmän kuin mitä esimerkiksi virolaisesta. Työllisyyskeskustelussa taloudelliset intressit ja kapitalistiset arvot olivat kuitenkin lopulta suomalaisten työllistämistä ja nationalistisia arvoja korkeammalla, sillä mikäli merenkulun valtiontuista leikattaisiin, varustamot kokisivat ainoana vaihtoehtona ulosliputuksen. Huoltovarmuusdiskurssissa korostettiin suomalaisuuden tärkeyttä eli vedottiin nationalistisiin arvoihin, kun taas logistiikka-, turismi- ja merenkulun erityispiirteet -diskursseissa ideologisenä perustana voidaan nähdä olevan varustamotoiminnan yhteiskunnallisen hyödyllisyyden sekä pyyteettömyyden korostaminen. Asiakaspalveluhenkilökunnan diskurssissa kantavana ideologiana oli yhteiskunnan sääntöjen ja lakien noudattaminen.

Taulukko 2: Legitimiteetin rakentuminen

Diskurssi	Legitimointistrategia (Vaara ym. 2006, Van Leeuwen 2008)	Legitimiteettityyppi (Suchman 1995)	Legitimoiva ideologia
Ulosliputusuhka mukavuuslippumaihin	Rationalisointi Moralisointi	Moraalinen legitimiteetti, prosessilegitimiteetti	Protektionismi
Ulosliputusuhka Suomen naapurimaihin	Auktorisointi Rationalisointi Moralisointi	Pragmaattinen vaihtokauppalegitimiteetti	Protektionismi
Työllisyys	Rationalisointi Moralisointi Auktorisointi Narrativisointi	Pragmaattinen vaihtokauppalegitimiteetti Moraalinen seurausten legitimiteetti	Kapitalismi Nationalismi
Huoltovarmuus	Auktorisointi Teoreettinen rationalisointi	Kognitiivinen legitimiteetti Pragmaattinen vaihtokauppalegitimiteetti	Nationalismi
Logististen merkittävyys	Rationalisointi Auktorisointi Julkinen auktorisointi Moralisointi	Pragmaattinen vaihtokauppalegitimiteetti Moraalinen seurausten legitimiteetti	Yhteiskuntaa hyödyttäminen
Turismin positiiviset vaikutukset	Auktorisointi Moralisointi Rationalisointi	Pragmaattinen vaihtokauppalegitimiteetti Moraalinen seurausten legitimiteetti, prosessilegitimiteetti	Yhteiskuntaa hyödyttäminen Lakien noudattaminen
Merenkulkusektorin erityispiirteet	Auktorisointi Narrativisointi Normalisointi	Moraalinen seurausten legitimiteetti	Eurooppalaisiin etuihin vetoaminen

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on ollut tutkia merenkulun valtiontukijärjestelmää legitimiteetin näkökulmasta. Tutkimuksessa haluttiin ymmärtää, miten mielikuva valtiontuen yleisestä hyväksyttävyydestä eli legitimiteetistä rakennetaan ja millaiselle oikeutukselle merenkulun tukemisen katsotaan perustuvan. Merenkulun valtiontukijärjestelmän legitimiteettiä analysoitiin puheen ja tekstin tasolta kriittisen diskurssianalyysin keinoin, ja sen avulla pystyttiin kiinnittämään huomio esimerkiksi itsestäänselvyyksiin ja valtarakenteisiin. Tuen myöntämisen perusteita tutkittiin Euroopan unionin dokumenteista, suomalaisesta valtiontukilainsäädännöstä sekä siihen liittyvästä valmisteluaineistosta, kun taas tuensaajien ääni tuli esille tuensaajien kanssa toteutetun asiantuntijahaastattelun, tuensaajien tiedonantojen sekä mediassa esillä olleiden haastatteluiden välityksellä.

Valtiontukien legitimiteettiä tutkittiin kahdesta eri näkökulmasta: legitimointistrategioiden sekä legitimiteettityyppien näkökulmasta. Legitimointistrategioiden tutkimisen avulla saatiin vastauksia siihen, miten mielikuva valtiontuen yleisestä hyväksyttävyydestä rakennetaan. Legitimointistrategiat konstruoituvat puheessa, joten niitä etsittiin erityisesti teksteistä ja puhutusta kielestä. Legitimiteettityyppien avulla taas pohjaututtiin syvällisemmin siihen, mikä on valtiontukien olemassaolon koettu oikeutus. Tutkimuksessa nousi esille viisi merenkulun valtiontukien olemassaoloa legitimoivaa diskurssia, joita ovat ulosliputus, työllisyys, huoltovarmuus ja logistiikka, turismin positiiviset vaikutukset sekä merenkulkusektorin erityispiirteet. Jokaisesta diskurssista löydettiin yksi tai useampi legitimiteettiä rakentava legitimointistrategia sekä legitimiteettityyppi, jolle tuen oikeutus perustuu. Tutkimuksessa esitetyt diskurssit eivät ole ainoita merenkulun tukia legitimoivia diskursseja, vaan pienempiä legitimoivia diskursseja on olemassa, esimerkiksi alusten jäänmurtokapasiteettiin liittyvä diskurssi. Tunnistetut diskurssit tuovat esille merenkulun tukemisen monipuoliset perusteet ja sektorin erityispiirteet suomalaisessa kontekstissa.

Valtionhallinnon ja tuensaajien legitimointistrategiat erosivat jonkin verran toisistaan. Valtionhallinnon ja Euroopan unionin dokumenteissa käytettiin pääasiassa rationalisoinnin ja moralisoinnin legitimointistrategioita, kun taas tuensaajat käyttivät tämän lisäksi useasti myös auktorisoinnin legitimointistrategiaa. Tuensaajat pystyivät käyttämään Euroopan unionin ja valtion lainsäädäntöä toimintojaan auktorisoivina lähteinä, kun taas Euroopan unionilla ja valtiolla tätä

mahdollisuutta ei lähtökohtaisesti ollut. Tuensaajat käyttivät legitimointistrategioina myös narrativisointia kertomalla varoittavia esimerkkejä ja normalisointia vedotessaan muiden maiden valtiontukijärjestelmiin. Samojen diskurssien sisällä käytettiin useita eri legitimointistrategioita, esimerkiksi rationalisoinnin, moralisoinnin ja auktorisoinnin legitimointistrategiat esiintyivät tässä tutkimuksessa useassa tapauksessa yhdessä.

Valtiontukien legitimitietin käsitettiin perustuvan pragmaattiseen vaihtokauppalegitimiteettiin sekä moraaliseen seurauksiin liittyvään legitimiteettiin. Pragmaattisen vaihtokauppalegitimiteetin osapuolina ovat valtiontuet ja matkustaja-alusten pysyminen Suomen lipun alla. Pragmaattinen legitimiteetti liittyy organisaation omien etujen tavoitteluun, ja se kulminoituu tässä tutkimuksessa varustamoiden mahdollisuuteen ulosliputtaa aluksensa jonkin toisen valtion lipun alle tai rekisteriin. Legitimiteetin tunnistettiin olevan moraalista seurauksiin liittyvää legitimiteettiä sekä prosessilegitimiteettiä, joiden kautta vedottiin oikeanmukaisuuteen sekä laaja-alaisiin yhteiskunnallisiin hyötyihin, joita matkustaja-alusten pysymisestä Suomen lipun alla seuraa. Myös kognitiivinen eli tapaan tai itsestäänselvyyksiin perustuva legitimiteetti pystyttiin tunnistamaan aineistosta.

Tämän tutkimuksen teoreettinen viitekehys koostui institutionaalisesta teoriasta ja erityisesti siihen perustuvasta legitimitietin käsitteestä. Institutionaalisen teorian piirissä legitimitietin nähdään olevan organisaation elinehto. Samalla tavalla tässä tutkimuksessa voidaan katsoa, että valtiontukien legitimiteetti eli niiden yleinen hyväksyttävyys on ehto niiden olemassaololle ja jatkuvuudelle. Koska valtiontukien objektiivista vaikuttavuutta ja tehokkuutta on hankalaa todentaa ja mitata, tuenantaja ja tuensaaja pyrkivät antamaan tuesta mahdollisimman hyväksyttävän kuvan käyttäen apunaan legitimiteettiä rakentavia legitimiteettistrategioita sekä vetoamalla erityyppisiin legitimiteettiperustoihin, jolle tuen oikeutuksen ajatellaan perustuvan. Tässä tutkimuksessa legitimiteettiä tutkittiin diskursiivinen otteen avulla, sillä legitimointi tapahtuu diskurssien välityksellä peilattaessa uusia ideoita institutionalisoitunutta kontekstia vasten.

Koko tutkimuksen ajan oli mielenkiintoista pohtia, ovatko merenkulun valtiontuet yleisesti legitiimeiksi koettuja vai eivät. Tuensaajat pyrkivät tietenkin luomaan omista eduistaan mahdollisimman legitiimin kuvan ja antamaan myös sellaisen käsityksen, että tuella on tai ainakin pitäisi olla vakiintunut asema. Valtion ja Euroopan unionin dokumenteissa valtiontukea ei legitimoitu niin voimakkaasti ja monipuolisesti kuin mitä tuensaajat sitä legitimoivat, mutta tuen legitiimistä statuksesta Euroopan unionissa ja Suomessa kertoo se, että tukimekanismit ovat olleet jo pitkään voimassa eikä tämänhetkisten tietojen mukaan niiden jatkuvuus ole uhattuna. Sen sijaan muualla yhteiskunnassa sekä eri poliittisten ryhmittymien piirissä tuilla ei voida katsoa olevan

ainakaan itsestäänselvyyden asemaa, sillä aika ajoin tuen tarpeellisuus nostetaan esille eduskunnassa valtion talousarvosta päätettäessä tai tietyt edunvalvontaliitot, kansalaisyhteiskunnan jäsenet tai media nostavat esille kritiikin tukea kohtaan. Merenkulun valtiontuet eivät ole saavuttaneet itsestäänselvyyden asemaa eikä niitä kaikkialla yhteiskunnassa koeta legitimeiksi, mutta tuella on legitiimi asema siitä päättävien tärkeimpien sidosryhmien piirissä, mikä varmistaa merenkulkusektorin tukemisen pysyvyyden ja jatkuvuuden.

Tutkimuksen kohteena olleissa legitimointiin pyrkivissä teksteissä ja puheessa pyritään vaikuttamaan valtiontukien institutionalisoitumiseen. Mikäli valtiontuet olisivat institutionalisoituneita, koettaisiin niiden olevan itsestäänselvyyksiä eikä niille vaihtoehtoisten käytänteiden soveltamista pidettäisi mahdollisena. Erityisesti tuensaajat pyrkivät legitimeetin rakentamisen strategioilla edesauttamaan valtiontukien institutionalisoitumista, jolloin ne koettaisiin olevan kaikilla tavoin legitimejä eikä niiden olemassaolosta tai jatkuvuudesta tarvitsisi käydä poliittista keskustelua. Sekä valtio että tuensaajat pyrkivät luomaan uskomusta valtiontuesta parhaana mahdollisena käytänteenä eurooppalaisen merenkulun kansainvälisen kilpailukykyyn liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi, ja näin luomaan valtiontuista rationalisoituneen myytin. Tosiasiassa usein rationalisoituneisiin myytteihin turvaaminen ei aina tarkoita tehokkaimpaan ja parhaaseen mahdolliseen käytäntöön turvaamista, vaan niiden avulla voidaan pyrkiä pääasiassa lisäämään organisaation legitimeettiä. Institutionaalisen teorian piirissä voidaankin esittää kysymys siitä, ovatko valtiontuet omaksuttu valtion talousarvioon vain sen vuoksi, että Suomen valtio haluaa antaa itsestään legitiimin kuvan kansainvälisen merenkulun ympäristössä.

Valtiontukien tehokkuuden objektiivinen mittaaminen on hankalaa. Merenkulkusektori on helppo osoittaa olevan monella edellä esitetyllä tavalla suomalaisia ja laajemmin myös eurooppalaisia hyödyttävä sektori, mutta mikä osa tästä on peräisin nimenomaan valtiontuista? Jos suomalaiset valtiontuet lopetettaisiin, voisi merkittävä osa matkustaja-aluksista siirtyä esimerkiksi Ruotsin lipun alle. Tästä huolimatta laivat jatkaisivat samojen reittien kulkua, ne kuljettaisivat tavaroita ja turisteja Suomeen ja kriisin kohdatessa ne voisivat yrityksen suomalaisen omistajuuden vuoksi kuitenkin auttaa huoltovarmuutta turvaavissa tehtävissä. Valtiontukien tosiasiallista tehokkuutta on vaikeaa arvioida myös sen vuoksi, että vaikka tämän tutkimuksen empiirisessä osiossa varustamot nostivat ulosliputuksen mahdollisuuden esille, ei mahdollisista toimista valtiontukien poistuessa voitaisi olla täysin varmoja.

Tutkimusta rajoittaa se, että kyseessä on yhden tutkijan muodostama tulkinta legitimoinnin välineistä sekä tuen koetusta oikeutuksesta. Jo legitimeetin teoreettisessa määritelmässä huomioidaan legitimeetin olevan objektiivista (jonkin organisaation, kuten esimerkiksi valtion,

voidaan yleisesti sanoa olevan legitiimi), mutta muodostuvan yksilöiden subjektiivisten kokemusten pohjalta (jos suurella osalla yhteiskunnan jäsenistä olisi anarkistisia mielipiteitä, ei valtiolla olisi vahvaa legitiimiä statusta). Myös kriittisessä diskurssianalyysissä tarvittavien kontekstien ja yhteiskunnan makrodiskurssien tuntemuksessa voi olla hyvinkin paljon eroja tutkijoiden välillä. Täten tutkijalla ja hänen ennakko-oletuksillaan niin valtioneuvosten aihepiiristä kuin myös laajemmin yhteiskunnasta, sen järjestyksestä sekä ideologioista on tässä tutkimuksessa merkittävä rooli. Useamman tutkijan mukanaolo olisi rikastuttanut diskurssianalyysin piirissä kontekstien, intertekstuaalisuuden sekä ideologioiden mukaan linkittämistä. Samoin legitimointistrategioiden ja legitimizeettityyppien teorioiden soveltamisessa aineistoon useamman tutkijan mukanaolo olisi parantanut tulosten validiteettia. Erityisesti legitimointistrategiat olivat paikoitellen haastavia tunnistaa tekstistä niiden samankaltaisuuden vuoksi, minkä takia useamman eri tutkijan näkemykset olisivat olleet arvokkaita.

Tässä tutkimuksessa käytetty tietyn tyyppinen aineisto tuo tutkimukselle omat rajoitteensa. Aineisto rajattiin koskemaan tuenantajia ja tuensaajia. Tuenantajan puolelta aineistona käytettiin vain virallislähteitä, joten aineistoa oltaisi voitu monipuolistaa haastattelemalla esimerkiksi merenkulun valtiontuista vastaavia virkamiehiä. Toisaalta lainsäädännön tasoltakin pystyttiin tässä tutkimuksessa tunnistamaan useita merenkulun tukia legitimoivia diskursseja, minkä vuoksi tuenantajan edustajien haastattelua ei koettu välttämättömäksi. Tutkimuksesta olisi tullut monipuolisempi, jos mukaan olisi otettu myös tukea vastustavien politiikkojen ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kriittinen ääni. Aineistoon oltaisi voitu sisällyttää esimerkiksi tukea koskevia talousarvioiden lähetekeskusteluita eduskunnassa. Kriittisten toimijoiden näkökulman mukaan ottaminen olisi kuitenkin vaatinut vielä monipuolisempaa aineiston hankintaa, mihin ei tässä pro gradu -tutkielmassa ajankäytöllisistä syistä ryhdytty.

Tämän tutkimuksen varrella valtioneuvosten legitimizeetin tutkiminen muodostui erityisen mielenkiintoiseksi tutkimusaiheeksi. Legitimizeettitutkimusta voidaan hyvin soveltaa muidenkin politisoituneiden valtioneuvosten aihepiiriin. Erityisesti ympäristön kannalta haitallisten energiamuotojen valtiontuista voisi tunnistaa mielenkiintoista ideologioiden kautta tapahtuvaa legitimointia. Mielenkiintoisia jatkotutkimuksen aiheita voisivat olla suomalaisten valtioneuvosten ideologiaperustan syvällisempi tutkiminen tai valtioneuvosten legitimizeetin korjaaminen legitimizeettikriisin jälkeen.

LÄHDELUETTELO

Teokset

- Alkio M. & Hyvärinen, O. 2016. Valtiontuet, toinen uudistettu painos. Helsinki: Talentum Pro.
- Fairclough, N. 2003. Analysing discourse: Textual analysis for social research. London: Routledge.
- Greenwood, R. 2008. The sage handbook of organizational institutionalism. Thousand Oaks, California. London: Sage.
- Koskinen, I., Alasuutari, P. & Peltonen, T. 2005. Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Tampere: Vastapaino.
- Pietikäinen, S. & Mäntynen, A. 2009. Kurssi kohti diskurssia. Tampere: Vastapaino.
- Reshef, Y. & Keim, C. 2014. Bad time stories: Government-union conflicts and the rhetoric of legitimation strategies. Toronto: University of Toronto Press.
- Tamminen, R. (1993). Tiedettä tekemään. Jyväskylä: Atena.

Artikkelit tieteellisissä aikakauslehdissä

- Biegon, D. 2013. Specifying the Arena of Possibilities: Post-Structuralist Narrative Analysis and the European Commission's Legitimation Strategies. *Journal of Common Market Studies*, 51(2), 194-211.
- Clegg, S. R. & Gordon, R. D. 2012. Accounting for ethics in action: Problems with localised constructions of legitimacy. *Financial Accountability & Management*, 28(4), 417-436.
- DiMaggio, P. & Powell, W. 1983. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *The Academy of Management Review*, 14(4), 532-550.
- Gronau, J. & Schmidtke, H. 2016. The quest for legitimacy in world politics – international institutions' legitimation strategies. *Review of International Studies*, 42, 535-557.
- Joutsenvirta, M. & Vaara, E. 2015. Legitimacy struggles and political corporate social responsibility in international settings: A comparative discursive analysis of a contested investment in Latin America. *Organization Studies*, 36(6), 741-777.
- Kumar, R. & Das, T. K. 2007. Interpartner legitimacy in the alliance development process. *Journal of Management Studies*, 44(8), 1425-1453.
- Meyer, J. & Rowan, B. 1977. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- O'Dwyer, B., Owen, D. & Unerman, J. 2011. Seeking legitimacy for new assurance forms: The case of assurance on sustainability reporting. *Accounting, Organizations and Society*, 36(1), 31-52.
- Reyes, A. 2011. Strategies of legitimization in political discourse: From words to actions. *Discourse & Society*, 22(6), 781-807.

- Richards, M., Zellweger, T. & Gond, J. 2017. Maintaining moral legitimacy through worlds and words: An explanation of firms' investment in sustainability certification. *Journal of Management Studies*, 01/2017.
- Schmidt, V. A. 2013. Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and 'Throughput'. *Political Studies*, 61(1), 2-22.
- Suchman, M. 1995. Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of management review*, 20(3), 571-610.
- Tolbert, P. & Zucker, L. 1983. Institutional sources of change in the formal structure of organizations: The diffusion of civil service reform, 1880-1935. *Administrative Science Quarterly*, 28(1), 22-39.
- Vaara, E., Tienari, J., & Laurila, J. 2006. Pulp and paper fiction: On the discursive legitimization of global industrial restructuring. *Organization Studies*, 27(6), 789-813
- Van Leeuwen, T. 2008. *Discourse and practice. New tools for critical discourse analysis*. Oxford University Press.
- Van Leeuwen, T. & Wodak, R. 1999. Legitimizing immigration control: A discourse-historical analysis. *Discourse Studies*, 1(1), 83-118.
- Zucker, L. 1977. The role of institutionalization in cultural persistence. *American Sociological Review*, 42(5), 726-743.

Raportit ja sarjajulkaisut

- Busk, H. & Härmälä, V. 2016. Katsaus kauppamerenkulun tilanteeseen Suomessa. PTT raportteja 252.
- Hernesniemi, H. 2012. Merenkulun toimintaedellytykset, kilpailukyky ja julkisen talouden sopeuttamistoimet. Taustaselvitys valtiovarainministeriölle. Keskusteluaiheita No 1270. ETLA Elinkeinoelämän tutkimuslaitos.
- Koski, H. & Ylä-Anttila, P. 2011. Yritystukien vaikuttavuus: tutkimushankkeen yhteenveto ja johtopäätökset. ETLA. TEM raportteja 7/2011.
- Lehto, K., Karppinen, A., Oulasvirta, L. & Saarijärvi, H. 2017. Merenkulun tuet - arvio henkilökuljetuksiin kohdistuvista valtiontuista. Erillisjulkaisu. Tampereen yliopisto.
- Oxford Economics 2014. The economic value of the EU shipping industry. A report for the European Community Shipowners' Associations (ECSA).
- Pynnönen, A. 2013. Diskurssianalyysi: Tapa tutkia, tulkita ja olla kriittinen. Working paper N:o 379/2013. Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulu.
- Rauhanen, T., Grönberg, S., Harju, J. & Matikka, T. 2015. Yritystukien arviointi ja vaikuttavuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja.
- Schmidt, V. A. 2006. Give peace a chance: reconciling four (not three) "new institutionalisms". In presentation for the National meetings of the American Political Science Association (Philadelphia, PA., Aug. 31–Sept. 1).
- Viitanen, M., Karvonen, T., Vaiste, J. & Hernesniemi, H. 2003. Suomen meriklusteri. Tekesin Teknologia katsaus 140/2003.

VTV 2013. Merenkulun tukeminen. Esiselvitysraportti. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tuloksellisuustarkastus.

VTV 2015. Merenkulun tuet -tarkastuksen päättäminen. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tuloksellisuustarkastus.

Sähköiset lähteet

Helsingin Sanomat 24.4.2017. Matkustaja-autolauttojen merkitystä vähätellään. Viitattu 14.5.2017.

<http://www.hs.fi/paivanlehti/24042017/art-2000005182048.html>

Helsingin Sanomat, 12.6.2015. Viking Line harkitsee muuttoa Ruotsiin – ”Verot maksettaisiin sen jälkeen Ruotsiin”. Viitattu 2.3.2017.

<http://www.hs.fi/talous/art-2000002831261.html>

Huoltovarmuuskeskus. <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/tietoa-huoltovarmuudesta/mita-on-huoltovarmuus/>. Viitattu 29.4.2017.

Kauppalehti 17.2.2017. Analyysi: Viking Line: Ruotsin malli Suomen merenkulkuun. Viitattu 2.3.2017.

<https://www.kauppalehti.fi/uutiset/analyysi-viking-line-ruotsin-malli-suomen-merenkulkuun/nRkiw8vj>

Kauppalehti 25.1.2017. Viking Line: "Emme saa yritystukia" - lauttaa mahdotonta rakentaa Suomessa. Viitattu 5.3.2017.

<https://www.kauppalehti.fi/uutiset/viking-line-emme-saa-yritystukia---lauttaa-mahdotonta-rakentaa-suomessa/KTe7Y4kL>

Kauppalehti 4.1.2017. Viron-risteilyjen suosion kasvu korotti varustamoiden matkustajamääriä. Viitattu 4.3.2017.

<https://m.kauppalehti.fi/uutiset/viron-risteilyjen-suosion-kasvu-korotti-varustamoiden-matkustajamaaria/xb5j4HAt>

Taloussanomat 12.6.2015. Viking Line: Näin Ruotsin lipun alle siirtyminen näkyisi. Viitattu 2.3.2017.

<http://www.is.fi/taloussanomat/porssiuutiset/art-2000001878079.html>

Tilastokeskus 2017. Suorien tukien määrä kääntyi laskuun. Viitattu 2.3.2017.

http://www.stat.fi/til/yrтт/2015/yrтт_2015_2016-12-01_kat_001_fi.html

Tulli 2016. Ulkomaankaupan kuljetukset 2015. Tulli, tilastointi. Helsinki 16.6.2016.

<http://tulli.fi/documents/2912305/3494771/Ulkomaankaupan+kuljetukset+vuonna+2015/5d50d256-6176-4065-9482-3d1436f7896d?version=1.1>

Yle (2015): MOT-ohjelman yritystukiaineisto 2010–2014. Yleisradio. Viitattu 29.11.2016.

<https://www.avoindata.fi/data/fi/dataset/mot-yritystukiaineisto-2010-2014>

Lainsäädäntö

Euroopan komissio 2004. Komission tiedonanto C(2004)43 – Yhteisön suuntaviivat meriliikenteen valtiontuelle. Bryssel 17.1.2004. Viitattu 27.11.2016.

<https://publications.europa.eu/fi/publication-detail/-/publication/064ce3ab-8f50-40d1-8b0d-cac5f187c958/language-fi>

Euroopan komissio 2012. Euroopan komission tiedonanto suuntaviivojen jatkamisesta C(2012)9525. Viitattu 29.11.2016.

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/245330/245330_1391920_89_1.pdf

Euroopan unionin konsultaatio 2012a. Meriliikenteen valtiontukia koskevien yhteisön suuntaviivojen tarkistus. Viitattu 25.5.2017:

http://ec.europa.eu/competition/consultations/2012_maritime_transport/finland_1_fi.pdf

Euroopan unionin konsultaatio 2012b. Questionnaire – Maritime State Aid Review. Finnish Shipowners' Association. Viitattu 27.5.2017:

http://ec.europa.eu/competition/consultations/2012_maritime_transport/fsa_en.pdf

Hallituksen esitys laiksi meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyn parantamisesta (115/2007 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaanliikenteen kauppa-alusluettelosta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (226/2006)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaanliikenteen kauppa-alusluettelosta annetun lain muuttamisesta (72/2004)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaanliikenteen kauppa-alusluettelosta annetun lain 1 ja 4 §:n muuttamisesta (210/2002)

Laki meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyn parantamisesta 1277/2007

Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä 429/2016

Laki ulkomaanliikenteen kauppa-alusluettelosta annetun lain 4 a §:n muuttamisesta ja 4 §:n väliaikaisesta muuttamisesta 1322/2006

Laki ulkomaanliikenteen kauppa-alusluettelosta annetun lain muuttamisesta 542/2004

Laki ulkomaanliikenteen kauppa-alusluettelosta annetun lain 1 ja 4 §:n muuttamisesta 1057/2002

Valtion talousarvio 2016. Valtionvarainministeriö.

Muu aineisto

Asiantuntijahaastattelu 13.1.2017 Helsingissä. Paikalla edustajat Suomen Varustamot ry:stä (Haastateltava 1), Viking Linesta (Haastateltavat 2 ja 5), Finnlinesista (Haastateltava 3), Eckerö Linesta (Haastateltava 4) sekä Silja Linesta (Haastateltava 6).